

Eliminación de Barreras Burocráticas

Nº 1

SERIE ESTRATEGIAS DE **ENFORCEMENT**



INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Nº 1

ENFORCEMENT

SERIE ESTRATEGIAS DE

Eliminación de Barreras Burocráticas

Setiembre, 2015.



PREMIO 2015
BUENAS PRÁCTICAS
EN GESTIÓN PÚBLICA

Categoría: Predictibilidad de los procesos regulatorios
Práctica: "Automatización del cálculo de sanciones
en el Indecopi: mejorando la predictibilidad para
impulsar el cumplimiento de las normas".

MONTES, Karina. MORI, Jorge. TORRES, Tessy. YUI, Marcos.

Serie Estrategias de Enforcement

N° 1 Eliminación de barreras burocráticas

Año 1 Número 1, INDECOPI, Lima, 2015.

Área: Ciencias Sociales

Formato: 17x 24 cm.

Páginas: 102

SERIE ESTRATEGIAS DE ENFORCEMENT

Año 1 N° 1, setiembre 2015.

Copyright © 2015 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

Calle De la Prosa N° 104 – San Borja, Lima, Perú. Teléfono: (51-1) 224-7800

Escuela Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual

Correo electrónico: escuela@indecopi.gob.pe

Sitio web: www.indecopi.gob.pe

Autores: Karina Montes Tapia, Jorge Mori Mojalott, Tessy Torres Sánchez y Marcos Yui Punin.

Asistentes: Roberto Gavidia da Cruz, Juan Carlos Neira Campos y David Terreros Ingaruca.

Los autores y asistentes forman parte de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi y para este texto contaron con la colaboración de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas y su Secretaría Técnica, la Gerencia de Estudios Económicos y las Oris.

Ortografía, sintaxis y edición: Sara Chávez Urbina.

Supervisión y revisión de la edición: Giovana Hurtado Magán, Directora de la Escuela Nacional del Indecopi.

Las fotos que no indican la fuente son del archivo fotográfico del Indecopi.

1era. edición. Editado en agosto 2015.

Diseño, diagramación e impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Pasaje María Auxiliadora N° 156-164 Breña, Lima.

Impreso en Lima, Perú. Setiembre 2015.

Tiraje: 500 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-12394

ISSN 2413-0885

La información contenida en este documento puede ser reproducida parcialmente, informando al Indecopi y mencionando los créditos y las fuentes de origen respectivas.

Indecopi adopta en sus textos la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este recurso busca dar uniformidad, fluidez y sencillez para la lectura del documento. No disminuye de modo alguno el compromiso institucional en materia de equidad de género.

La Serie Estrategias de Enforcement del Indecopi acoge con equidad y neutralidad la producción intelectual y/o técnica de renombrados especialistas, propiciando el análisis, debate y reflexión de experiencias y prácticas sobre las políticas y herramientas que fomentan el cumplimiento de las normas de orden público.



Consejo Directivo

Hebert Eduardo Tassano Velaochaga	Presidente
María Elena Juscamaita Arangüena	Consejera
Laura Berta Calderón Regio	Consejera
Juan Alejandro Flores Castro	Consejero

Consejo Consultivo

Richard Webb Duarte
José Ricardo Stok Capella
Alberto Nabeta Ito

Gerente General

Juan Joel De la Cruz Toledo

Directora de la Escuela Nacional del Indecopi

Giovana Hurtado Magán

Contenido

PRESENTACIÓN	9
I. INTRODUCCIÓN	11
II. ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL	15
II.1. Antecedentes	17
II.2. Ámbito de aplicación de la norma	20
III. OBJETIVOS	25
IV. REVISIÓN DE LITERATURA	29
IV.1. Enforcement	31
IV.2. Marco general de sanciones	32
IV.3. Determinación de multas en el Indecopi	39
V. PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA GRADUACIÓN DE SANCIONES	43
V.1. Bien jurídico protegido y consideraciones legales	45
V.2. Determinación y cuantificación de variables	50
V.2.1. Daño	52
V.2.2. Alcance de la barrera	62
V.2.3. Aplicación del valor del daño	71
V.2.4. Probabilidad de detección	71
V.2.5. Factores de agravantes y/o atenuantes	72
VI. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN	81

VII. CONSIDERACIONES FINALES	89
------------------------------	----

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93
----------------------------------	----

LISTA DE CUADROS Y DIAGRAMAS	97
------------------------------	----

Presentación



El Estado influye en el comportamiento de los agentes económicos a través del desarrollo de un marco normativo que regula su accionar; para ello, determina cuales son las conductas esperadas y establece de manera explícita aquellas que considera inaceptables. Tan importante como la existencia de la norma, es la posibilidad de supervisar que estas sean cumplidas, por ello es fundamental implementar y consolidar instituciones que estén en capacidad de exigir y promover el cumplimiento de determinadas conductas, así como de restringir y condenar la existencia de otras, esto genera confianza en el sistema y lo hace predecible.

Es misión del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) propiciar el buen funcionamiento del mercado, para ello promovemos que los agentes económicos realicen sus actividades en un entorno eficiente y competitivo, con condiciones de libre y leal competencia, en un mercado donde se respeten los derechos de los consumidores y se resguarden todas las formas de propiedad intelectual. En dicho marco es nuestro deber procurar el reconocimiento claro y preciso de aquellas conductas que deben ser promovidas, así como también identificar, fiscalizar y eventualmente sancionar, aquellas que atentan contra las normas legales que son dictadas respecto de las materias de nuestra competencia.

En ese sentido, es que se entiende el enforcement como el conjunto de mecanismos que desarrollan las entidades públicas para hacer cumplir las obligaciones establecidas por la legislación, siendo fundamental la búsqueda permanente de la mejor forma de intervención

ante nuestros administrados a efectos de promover el cumplimiento de la normativa.

En Indecopi, tenemos el compromiso de brindar mejores servicios a los ciudadanos, somos una institución que adopta decisiones coherentes con sus objetivos para contribuir eficazmente al desarrollo de nuestro país. Es por ello que ponemos a su disposición este nuevo producto editorial titulado: “Serie Estrategias de Enforcement”, que tiene como propósito informar a la sociedad cuáles son las metodologías y procesos que, a través de diversos instrumentos, el Indecopi ha desarrollado para fomentar e incrementar el nivel de cumplimiento de las obligaciones que tienen los administrados.

El primer número de la serie, titulado “Eliminación de Barreras Burocráticas”, detalla la metodología para el cálculo de las sanciones que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas impone cuando verifica que las entidades del Estado han implementado barreras que impiden irracional o ilegalmente, el acceso de los agentes económicos al mercado u obstaculizan la continuidad de sus actividades.

En el texto se explica el sustento legal y doctrinario de la facultad de imponer este tipo de sanciones, y luego se desarrollan cada uno de los elementos y variables tomados en cuenta para establecer la metodología de cálculo de multa por infracción a las disposiciones de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.

En la seguridad que este documento les servirá de importante material de análisis en su ejercicio profesional, los invito a leerlo.

Hebert Tassano Velaochaga

Presidente del Consejo Directivo del Indecopi

I.

INTRODUCCIÓN



Desarmabarreras
calcula la MULTA



Las instituciones públicas tienen asociada a sus particulares funciones la de facilitar el desarrollo de los mercados y mejorar las condiciones de los agentes económicos. Para ello, es importante que sus procedimientos administrativos estén enmarcados dentro de la legalidad y la razonabilidad, como sustento del actual sistema económico que aspira impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial para beneficio de la ciudadanía.

Al respecto, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), en adelante La CEB, tiene la misión de supervisar que las entidades del Estado no implementen barreras que impidan irracional o ilegalmente, el acceso de los agentes económicos al mercado u obstaculicen la continuidad de sus actividades.

La CEB, en aras de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tiene como propósito:

- i) la eliminación inmediata y efectiva de las barreras burocráticas,
- ii) la eliminación de los desincentivos para recurrir al referido sistema, y
- iii) el incremento de los niveles de predictibilidad en los procedimientos sancionadores.

Sobre el particular, se publicó, el 02 de julio de 2013 en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 30056 que establece modificaciones en el Sistema de Eliminación de Barreras Burocráticas, señalando que:

(...) la comisión impondrá sanciones al funcionario, servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad en los siguientes supuesto (...),

En atención a ello, el presente documento contiene el desarrollo de la metodología que sustenta lo aprobado mediante Resolución de la Presidencia de Consejo Directivo del Indecopi N° 317-2013-INDECOPI/COD, el cual aprueba la Tabla de graduación, infracciones y sanciones, conforme a lo establecido en el artículo 26° del Decreto Ley N° 25868, en cuyo anexo N° 2 se define los criterios de la aplicación para la graduación de sanciones. El procedimiento contiene la fórmula de cálculo de la multa, asociada a los criterios metodológicos para la determinación de multas establecido por el Indecopi (Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE) y desarrolla el sustento de los criterios sancionadores utilizados en dicha fórmula.

La metodología para el cálculo de sanciones por imposición de barreras burocráticas ilegales, fue incorporada en una herramienta automatizada denominada **“Desarmabarreras”**, con la cual los trabajadores de la administración pública podrán determinar la eventual sanción por parte de los órganos resolutivos (Comisiones de Eliminación de Barreras Burocráticas a nivel nacional) que les correspondería en caso de poner barreras burocráticas ilegales o irracionales a las entidades y funcionarios públicos.

Su implementación ha merecido el reconocimiento como Buena Práctica por parte de la organización “Ciudadanos al día” en la categoría “Predictibilidad de los Procesos Regulatorios” y ha obtenido el primer puesto en el “Reconocimiento a las Prácticas de Buen Gobierno en las Entidades del Poder Ejecutivo” 2014 en la categoría “La Transparencia en los actos de la Administración Pública”.

http://guayaquil.gob.ec/sites/default/files/VENTANILLAS_MUNICIPIO_0.jpg



II.

ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL



Desarmabarreras
calcula la MULTA



II. 1 ANTECEDENTES

En el artículo 23° de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi, aprobada por Decreto Legislativo N° 1033 (en adelante, DL 1033), se establece que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de dicha entidad, es el órgano facultado para aplicar las leyes que regulan el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que afectan a los ciudadanos y empresas, y velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa.

Asimismo, en el artículo 26° BIS del Decreto Ley N° 25868, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, antes de su modificación por la Ley N° 30056, establecía que la Comisión impondrá sanciones al funcionario o funcionarios que imponga la barrera burocrática declarada ilegal. Además, se señalaba que la escala de sanciones era la siguiente:

- Falta leve con sanción de amonestación.
- Falta grave con multa de hasta dos (2) UIT.
- Falta muy grave con multa de hasta cinco (5) UIT.

De lo expuesto, se puede apreciar que las sanciones impuestas por barreras burocráticas contaban con criterios de graduación genéricos y dirigidos sólo a castigar al funcionario público, en el sentido restrictivo del término.

El 02 de Julio de 2013 se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, entre ellas el Sistema de Eliminación de Barreras Burocráticas, estableciéndose que la CEB impondrá sanciones en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se incumpla el mandato de inaplicación o eliminación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, contraviniendo lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Ley N° 27444 (en adelante, LPAG).
- b) Cuando apliquen restricciones tributarias al libre tránsito, contraviniendo lo establecido en el artículo 61° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF.
- c) Cuando en un procedimiento iniciado de parte se denuncie la aplicación de barreras burocráticas previamente declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad en un procedimiento de oficio, consistentes en:

1. Incumplir disposiciones legales en materia de simplificación administrativa, contraviniendo lo establecido en la LPAG.
2. Incumplir disposiciones legales que regulen el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la ejecución de obras y realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, públicos o privados, contraviniendo lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1014 y en la Ley N° 29090, que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura.
3. Incumplir disposiciones legales que regulen el despliegue de infraestructura en servicios públicos, contraviniendo lo establecido en la Ley N° 29022, que establece la expansión de infraestructura en Telecomunicaciones.
4. Otras disposiciones administrativas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad previamente por la Comisión.



Para dar inicio al procedimiento sancionador derivados de los supuestos previstos en el literal c) del presente artículo, es requisito que la resolución de la Comisión que declara la barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad sea publicada previamente en el diario oficial El Peruano y haya quedado firme o fuera confirmada por el Tribunal del Indecopi.

- d) Cuando en un procedimiento iniciado de parte o de oficio la barrera burocrática es declarada ilegal como consecuencia de cualquiera de los siguientes supuestos:
1. Exigir requisitos adicionales a los máximos establecidos en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; y en la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, o en aquellas disposiciones legales que las sustituyan o complementen.
 2. Exigir derechos de tramitación que superen la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente, conforme a lo establecido en la LPAG, o en la norma que lo sustituya.
 3. Exigir requisitos no incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) de la entidad.
 4. Establecer plazos mayores a los señalados en los dispositivos legales que regulan el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos, así como

al despliegue para la ejecución y/o implementación de infraestructura en servicios públicos a que hacen referencia los numerales 2 y 3 del literal c).

5. Aplicar regímenes de silencio administrativo sin observar lo dispuesto en la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, o la que la sustituya.
6. Exigir documentación y/o información prohibidas de solicitar conforme a lo establecido en los artículos 40° y 41° de la LPAG.

En los supuestos señalados en el literal d), la sanción se impondrá en la misma resolución que declare la ilegalidad, sin que sea necesaria la publicación previa. Cabe precisar que la sanción recaerá sobre la entidad pública, la cual podrá disponer las acciones necesarias para la recuperación del monto de la multa entre aquellos que resulten responsables, conforme al marco legal vigente.

En el caso de lo establecido en el literal d), la CEB no podrá imponer sanciones a la persona natural que realizó la infracción sino a la entidad como tal.

En tal sentido, el marco normativo vigente ha establecido nuevos supuestos infractores que permiten sancionar tanto a funcionarios como a entidades públicas que apliquen u ordenen la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad; asimismo, se establece que es posible sancionar tanto al funcionario, servidor público como a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, vinculadas a la práctica ilegal.

Asimismo, la Ley N° 30056 modificó la escala de sanciones, las cuales podrán ser desde una amonestación hasta una multa de veinte (20) UIT, de acuerdo a la siguiente escala:

- Falta leve: Amonestación o multa hasta 2 UIT.
- Falta grave: Multa hasta 10 UIT.
- Falta muy grave: Multa hasta 20 UIT.

Adicionalmente, para imponer la sanción la Ley N° 30056 establece que la Comisión, evaluará los siguientes criterios:

- La gravedad del daño ocasionado.
- La reincidencia y/o continuidad de la infracción.
- La intencionalidad de la conducta.
- Otros criterios según el caso particular.

El artículo 2° de la Ley N° 30056 establece que la tabla de graduación, infracciones y sanciones es aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo del Indecopi. Es así que mediante Resolución N° 317-2013-INDECOPI/COD, se aprueba la Tabla de Graduación Infracciones y Sanciones conforme a lo establecido en el artículo 26° BIS del Decreto Ley N° 25868.

II.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMA

El ámbito de aplicación de la norma alcanza a las distintas entidades públicas que tienen la facultad de emitir actos o disposiciones vinculadas al ejercicio de sus funciones administrativas, que constituyen barreras burocráticas en tanto que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas.

Ante ello, la CEB, en el ejercicio de las funciones que le han sido otorgadas, efectúa un análisis ex post de los actos realizados y las disposiciones emitidas por dichas entidades, con el fin de identificar aquellas barreras burocráticas que pueden considerarse ilegales y/o carentes de razonabilidad a fin de disponer su inaplicación.



<http://www.rpp.com.pe/filecdn.php?f=fotos/actualidad/080114setame/001.jpg>

Al respecto, las entidades públicas que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley N° 30056, son aquellas contempladas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, norma que indica en su Título I, que comprende como “entidad” o “entidades” de la Administración Pública, las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y organismos públicos descentralizados; a cargo del Presidente de la República y del Consejo Ministros, se encuentran debidamente organizados por Sectores.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, Ley N° 29158, los organismos públicos involucran los ejecutores y especializados, los que a su vez pueden ser de dos tipos, los organismos reguladores y los organismos técnico especializados.

- b) El Poder Legislativo; que involucra al Congreso de la República.
- c) El Poder Judicial; a través de sus órganos jurisdiccionales, que de acuerdo con el artículo 26° de la Ley Orgánica del Poder Judicial son los siguientes:
 - Corte Suprema de Justicia de la República.
 - Cortes Superiores de Justicia.
 - Juzgados especializados y mixtos.
 - Juzgados de Paz Letrados.
 - Juzgados de Paz.
- d) Los Gobiernos regionales; que involucran los 26 Gobiernos regionales (Lima cuenta con dos Gobiernos Regionales Lima Metropolitana y Lima Provincias, y la provincia Constitucional del Callao cuenta con un Gobierno Regional propio) que gobiernan los 24 departamentos.
- e) Los Gobiernos locales (Municipalidades Provinciales y Distritales) que se encuentran conformados por las municipalidades distritales y provinciales. Los departamentos están conformados por 195 provincias y estas a su vez por 1838 distritos, como se aprecia en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Cantidad de Gobiernos Locales por Departamento

DEPARTAMENTO	CANTIDAD PROVINCIAS	CANTIDAD DISTRITOS
AMAZONAS	7	84
ANCASH	20	166
APURIMAC	7	80
AREQUIPA	8	109
AYACUCHO	11	112
CAJAMARCA	13	127
CUSCO	13	108
HUANCAVELICA	7	95
HUANUCO	11	77
ICA	5	43
JUNIN	9	123
LA LIBERTAD	12	83
LAMBAYEQUE	3	38
LIMA	10	171
LORETO	7	51
MADRE DE DIOS	3	11
MOQUEGUA	3	20
PASCO	3	29
PIURA	8	64
PROV.CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	1	6

DEPARTAMENTO	CANTIDAD PROVINCIAS	CANTIDAD DISTRITOS
PUNO	13	109
SAN MARTIN	10	77
TACNA	4	27
TUMBES	3	13
UCAYALI	4	15
Total general	195	1,838

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2013) Transparencia Económica. Consulta Amigable-Mensual

f) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado; lo cual incluye los programas y proyectos creados para atender situaciones específicas de carácter temporal y los organismos autónomos, cuyos titulares responden directamente ante el Congreso y están establecidos por la Constitución de la República. Los organismos constitucionalmente autónomos son:

- Jurado Nacional de Elecciones.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- Consejo Nacional de la Magistratura.
- Tribunal Constitucional.
- Ministerio Público.
- Defensoría del Pueblo.
- Contraloría Nacional de la República.
- Superintendencia Nacional de Banca y Seguros y AFP.
- Banco Central de Reserva del Perú.



<http://www.hondudiario.com/sites/default/files/ventanilla%20unica%20%20%201.jpg>

ACRÓNIMOS

CEB Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
GSF Gerencia de Supervisión y Fiscalización.
LPAG Ley del Procedimiento Administrativo General.
TUPA Texto Único de Procedimientos Administrativos.
UIT Unidad Impositiva Tributaria.

III.

OBJETIVOS



DESARROLLAR barreras
calcula la MULTA



La Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, aprueba la modificación del artículo 26° BIS del Decreto Ley N° 25868, mediante el cual se faculta al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) a imponer sanciones al funcionario, servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal o irracional, así como a las entidades públicas.

En dicha ley se identifican los supuestos infractores, estableciéndose que la Tabla de Graduación de Infracciones y Sanciones será aprobada mediante resolución de Consejo Directivo del Indecopi.



<http://cdn3.usahispanicpress.com/wp-content/uploads/2014/11/7570329w-300x200.jpg>

En tal virtud, en el presente documento se desarrolla la metodología que permitirá efectuar dicha graduación, considerando para ello aspectos legales, económicos y técnicos asociados a la aplicación de barreras burocráticas declaradas ilegales o carente de razonabilidad, con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- Lograr una mayor predictibilidad al poner en conocimiento de los administrados los tipos infractores, los topes de sanción asociados a éstos y los criterios para su determinación, en caso se detecte y compruebe la infracción.
- Unificar criterios para la determinación de las sanciones en las trece (13) Comisiones de Eliminación de Barreras Burocráticas a nivel nacional.
- Mejorar el carácter disuasivo y proporcional de las sanciones, al haberse modificado los montos máximo de sanción que corresponde aplicar, incorporando criterios económicos en la metodología de graduación para la determinación de cada sanción según corresponda.



<http://www.iahorro.com/hipotecas/documentacion-para-solicitar-hipoteca.htm>

IV.

REVISIÓN DE LITERATURA



DESARROLLA **barreras**
calcula la **MULTA**

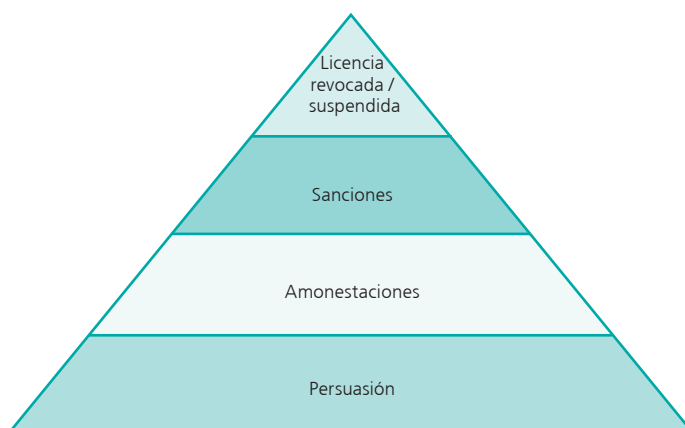


IV. 1 ENFORCEMENT

En el sector público, la labor de enforcement es fundamental para lograr sus objetivos de política; dado que dicho término –sin contar con una traducción literal en español–, involucra los esfuerzos que se realizan para hacer cumplir un mandato. En el caso específico del sector público, dicho término implicará las actividades que se realizan para lograr el cumplimiento de la regulación en general.

Entonces, las estrategias para hacer cumplir las normas –enforcement– pueden ser tanto preventivas como disuasivas. En Ayres I, Braithwaite, J (1992) se presenta la pirámide de enforcement, o pirámide de cumplimiento; en las que se jerarquizan las diversas actividades que puede llevar a cabo una agencia pública, todas con la misma finalidad: lograr en los agentes el cumplimiento de las normas.

Diagrama 1:
Pirámide de estrategias de enforcement



Fuente: Ayres I, Braithwaite, J (1992) "Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate"

En dicho contexto, en el Indecopi no sólo se llevan a cabo acciones de supervisión, fiscalización y sanción para lograr en los agentes del mercado un cumplimiento de las normas, sino también se realizan acciones de carácter preventivo, como programas de capacitación y difusión; dado que, teniendo en cuenta la racionalidad de los agentes, si estos conocen los beneficios del cumplimiento voluntario de las leyes y regulación en general evitarán cometer infracciones.

Para los fines de este documento nos encontramos en la parte superior de la pirámide, es decir en la verificación del cumplimiento de las obligaciones y las sanciones que corresponde imponer cuando estas no se cumplen.

IV.2 MARCO GENERAL DE SANCIONES

El análisis económico del comportamiento de las personas frente a las normas ha sido estudiado desde mediados del siglo XVIII, con el aporte de Beccaria (1767) sobre la economía del crimen; sin embargo, no es hasta las contribuciones de Bentham (1789) cuando el análisis económico de las leyes se consolida en situaciones no referidas al mercado, como los accidentes, la delincuencia, el matrimonio, la contaminación, entre otros. (Posner 1977).

El análisis de Bentham consideraba que las personas son racionales y por tanto eligen racionalmente en cualquier circunstancia de sus vidas (Posner 1977, Roemer 2000) incluso cuando van a delinquir; tal lógica es recogida en el estudio de Becker (1968), quizá el mayor difusor de este análisis.

Para Bentham, es posible controlar la delincuencia determinando un conjunto de “precios” según cada delito, teniendo como herramientas para establecer distintos “precios”: la severidad de la sanción y la probabilidad de detectar y aprehender al delincuente. Por lo tanto, un delincuente antes de cometer una infracción, toma en cuenta la probabilidad de ser aprehendido por el delito y la severidad de la sanción que se le podría imponer. De este modo, Becker (1968) recoge el pensamiento de Bentham y abunda en los lineamientos básicos para la determinación de las sanciones en su teoría económica del crimen y el castigo. Así, como señala Andrés Roemer: *“...al contextualizar la noción de probabilidad con la de severidad del castigo, Bentham (y posteriormente Becker) generaron un poderoso instrumento para el uso de las políticas públicas dentro del análisis de la Ley”* (Roemer, 2000).

Un resultado importante del análisis de Becker es que, bajo el supuesto de racionalidad económica: *“...una persona comete un delito si la utilidad esperada excede la utilidad que obtendría si dedicara su tiempo y recursos a otras actividades”*. De este modo, el autor encuentra que la justificación del tratamiento económico de los delitos se halla en la idea de que los infractores responden a incentivos económicos; así, los incumplimientos aumentarán cuando los potenciales infractores perciben que existe una baja capacidad de detección por parte del fiscalizador o tienen información sobre la baja magnitud de las multas.

Becker formula su análisis comparando tanto el costo marginal como el beneficio marginal de incrementar el número de delitos, cuyo resultado son las multas óptimas las mismas que dependen del daño marginal (no siempre disuasivas). Dichas multas la pagan los delincuentes a las víctimas, compensándolas por el daño marginal sufrido, sin embargo, debe entenderse como “víctimas” al resto de la sociedad y no sólo a la persona afectada directamente.

La literatura y la aplicación práctica en el análisis económico de sanciones considera, generalmente, criterios distintos para el cálculo de multas, de este modo existen metodologías –algunas muy estructuradas– que defienden la imposición de sanciones desde el punto de vista del daño ocasionado, y otras desde el punto de vista de la ganancia obtenida ilícitamente, ambos criterios enmarcados en el supuesto de racionalidad en la decisión de infracción de los agentes y con algunas diferencias respecto al modelamiento del grado de aversión al riesgo de los infractores.

Es así que variados estudios como son Becker (1968), Cohen (1989, 2000), Polinsky y Shavell (1994, 2000, 2006), entre muchos otros, consideran la racionalidad de los infractores en contextos globales, con la interacción del Estado y de la sociedad; de este modo desarrollan una visión agregada en la que los costos y los beneficios impuestos a distintos agentes son los beneficios y los costos de la sociedad. Tal análisis da lugar a las multas óptimas, aquellas que dependen del daño ocasionado, y son las comúnmente aceptadas para el análisis, a saber:

$$\text{Multa} = \frac{\text{Daño}}{\text{Probabilidad de detección}}$$

Sin embargo, al analizar de manera aislada la racionalidad de los infractores y su lógica de elección maximizadora de beneficios, desde los documentos citados es posible establecer una formulación de la responsabilidad según la ganancia obtenida por los infractores¹ (un supuesto relevante a tener en cuenta resulta

1 Debe recordarse que el supuesto de racionalidad comúnmente identificado propone agentes neutrales al riesgo respecto de sanciones; es decir, que reaccionan igual ante cambios en la probabilidad de detección como en la multa misma. En ese sentido puede verse que un análisis de elección desarrollado en Becker (1968) establece su utilidad esperada en: $U^{esp} = p * U(B - m) + (1 - p) * U(B)$

Bajo el supuesto de neutralidad frente al riesgo, dicha utilidad esperada podría expresarse como un ingreso esperado, dado que se persigue la disuasión, desde $U^{esp} = 0 = p * (B - m) + (1 - p) * B$, se tendría: $m = \frac{B}{p}$

Similar resultado se obtiene desde el análisis parcial de racionalidad del infractor en el documento de Polinsky y Shavell (1994), en el cual se señala que el beneficio crítico es aquel que iguala a la multa esperada

ser la neutralidad frente al riesgo por parte de los infractores); asimismo autores como Morrison y Williams (2010) profundizan en la formulación de multas dependientes del beneficio ilícito, siendo su formulación:

$$Multa = \frac{\text{Beneficio ilícito}}{\text{Probabilidad de detección}}$$

En ese sentido, Indecopi desarrolla lineamientos de sanción que comprenden ambos criterios propuestos para su aplicación de manera alternativa, los cuales se detallan en el DT N° 01-2012/GEE, "Propuesta uniforme para la determinación de multas en el Indecopi".

Asimismo, son muchas las instituciones que han adoptado y desarrollado el análisis desde la postura de multa según daño (multas óptimas), ganancia ilícita o bien ambas; como ejemplos nacionales adicionales al Indecopi, tenemos al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor).

El análisis general de las infracciones no debería cambiar en su esencia cuando las infracciones son cometidas por instituciones del Estado, sin embargo, la racionalidad de los incumplimientos de entidades estatales y sus funcionarios, per se, no persiguen el lucro o no se motivan por la maximización de los ingresos; más aún el criterio de racionalidad tal y como se estableció líneas arriba es contrastante con la óptica de bienestar social de las entidades públicas, como puede recogerse en los principios constitucionales de la actuación del Estado, los cuales versan sobre el bienestar común y el crecimiento de las empresas a partir de la agilización y simplificación de los trámites.

Así, bajo el análisis de bienestar social (según documentos como el de Polinsky y Shavell, 1994, 2000, entre otros), la utilidad esperada de todos los agentes involucrados es relevante, incluso la del infractor. De este modo, tanto la utilidad generada por la barrera ilegal (mejoras en sus indicadores de gestión, logro de objetivos institucionales, entre otras), reflejada por ejemplo, en un aumento de sus recursos directamente recaudados (RdR) en el corto plazo, así como la disminución de la utilidad de los agentes (personas, empresas y la propia entidad) impactados por la imposición de barreras burocráticas deberá tomarse en cuenta.

Al respecto, se precisa que si bien la entidad infractora se beneficia por la mejora de indicadores de gestión (recaudación, control interno, logro de objetivos institucionales), lo hace también sacrificando indicadores operativos (demora en tiempos, procesos engorrosos) que pueden repercutir no sólo en el logro de

objetivos institucionales, sino generando un desprestigio en su imagen y en la de sus funcionarios, muchos de los cuales persiguen objetivos de corte político, repercutiendo todo ello en su nivel de utilidad.

En tal sentido, esta desutilidad se refleja, para los fines del documento, en la desconfianza de ciudadanos o empresas, desprestigio de la institución o funcionarios, mala calificación, descontento de los afectados, entre otras similares que en el mediano plazo pueden incluso generar presiones políticas que promuevan el cambio de autoridades.

La utilidad esperada de la entidad y funcionarios que aplican la barrera estará influenciada por el alcance de sus metas y el cumplimiento de sus indicadores de gestión, los cuales persiguen fundamentalmente mejoras en el bienestar de la población y las empresas, aunque suene paradójico. Una manera indirecta de medirla es por el porcentaje ilícito en la recaudación esperada de sus RdR siendo un valor bastante bajo en comparación con otras fuentes de financiamiento.

Cuadro 2

Presupuesto 2013 según fuente de financiamiento

Fuentes	S/.	%
Recursos ordinarios y otras fuentes	98,385,977,117.00	91%
Recursos directamente recaudados	9,312,932,442.00	9%
Total	107,698,909,559.00	100%

Fuente: Ley N° 29951. Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2013

Otros factores que determinan la utilidad de la entidad infractora, son el nivel de alcance normativo, el grado de supervisión y el monto de las multas por la comisión de infracciones.

Considerando una función de bienestar social (la que estará representada con la letra W), la cual depende de los ingresos por multas (equivalentes a una parte del daño al infractor), de los costos de supervisión (los cuales se aproximan con el esfuerzo: la probabilidad de detección), de los costos derivados de la sanción (equivalentes a los costos de cobranza) y fundamentalmente de los daños

ocasionados a los agentes afectados por la barrera ilegal y del daño autogenerado por las entidades infractoras (desprestigio).

Así:

$$W = W(M, e, D, r, a), \quad p = p(e)$$

Dónde:

- M: Multa a imponer, asumiendo que ésta es cancelada por la entidad infractora.
- e= Nivel de esfuerzo de supervisión, medida por el costo incurrido por el Indecopi en sus labores de supervisión. De manera convencional se aproxima por el valor de la probabilidad de detección y aplicación de la sanción (p), asumiendo que la entidad infractora percibe sin sesgos los esfuerzos de fiscalización.
- D: Daño generado a las personas y/o empresas debido a la imposición de barreras burocráticas ilegales y carentes de fundamento.
- r: Daño autogenerado por la entidad infractora, entendido como una pérdida de prestigio, credibilidad y similares (tiene incidencia en una caída de otros tipos de indicadores).
- a: Costos administrativos asociados a la aplicación de la sanción.

Definimos la variable “Beneficio crítico de imposición de la barrera” (\tilde{B}), la misma que responde al hecho de que la entidad infractora observa que para alcanzar sus objetivos y metas institucionales, requiere a su vez generar un costo adicional a sus usuarios (trámites, demoras en las gestiones, entre otras pérdidas de eficiencia), generándose una barrera burocrática ilegal y/o desproporcionada. En ese sentido, \tilde{B} dependerá del nivel de multas y de la probabilidad con la que el agente infractor (entidad o funcionario público) perciba que la pueden detectar; asimismo, al ser una entidad al “servicio de la sociedad”, dependerá de su nivel de reputación e imagen (δ).

Cabe destacar que el \tilde{B} representaría, para el bienestar social un punto de inflexión, en el cual las entidades decidirían aplicar o no las barreras burocráticas. Este beneficio, bajo neutralidad frente al riesgo debería igualar a los costos asociados a las multas esperadas y los costos esperados de la pérdida de imagen de la institución. De este modo, $\tilde{B} \approx pM + p\delta$.

Así, la función de bienestar social tendría la siguiente forma:

$$W = \int_{\tilde{B}}^{\infty} Bz(B)dB - [1 - Z(\tilde{B})] * (D + p\delta + pa) - e$$

El primer componente de la ecuación, resulta ser el valor esperado de recaudación ilícita por parte del agente infractor; el segundo componente representa el daño generado a los afectados por la imposición de la barrera más el daño que se autogenera la entidad infractora más los costos administrativos asociados por la imposición de las sanciones. Finalmente, el tercer componente representa el esfuerzo de supervisión.

Del análisis del cambio en el bienestar social derivado de un diferencial en el monto de las multas (M) se tiene:

$$\frac{dW}{dM} = \frac{d}{dM} \left\{ \int_{\tilde{B}}^{\infty} Bz(B)dB - [1 - Z(\tilde{B})] * (D + p\delta + pa) - e \right\} = 0, \text{ con } \frac{d(B, e)}{dM} = 0$$

Resultando:

$$\frac{dW}{dM} = -\tilde{B} + D + p(\delta + a) = 0, \text{ con } \tilde{B} = p(M + \delta)$$

$$\frac{dW}{dM} = (-p(M + \delta) + p(\delta + a) + D) = 0$$

Si asumimos que $p \neq 0$, obtenemos:

$$pM = D + p(a) \rightarrow M^* = \frac{D}{p} + a$$

Por tanto, los montos de multas a imponer en el contexto de incumplimientos por parte del Estado, específicamente para incumplimientos relativos a barreras burocráticas, serían las multas óptimas, la cuales dependen del daño ocasionado por la imposición de la barrera, de la probabilidad de detección y ejecución de la multa y de los costos administrativos asociados a la imposición de la sanción.

Sin embargo, teniendo en cuenta que (a) contiene los costos asociados a la tramitación de la sanción, y que existen restricciones legales al respecto², dicho factor, no será considerado para los fines del presente documento.

Según lo analizado, desde el punto vista de la administración gubernamental, el Estado no es un agente que pretenda maximizar sus ingresos, en todo caso lo que pretendería es la optimización de sus gastos y recursos en búsqueda del bienestar común.

En resumen, y con el fin de validar la aplicación del modelo de multas óptimas (bienestar social) debe considerarse que las entidades públicas infractoras persiguen el bienestar social, y que las barreras burocráticas que imponen serían un mecanismo para reducir el esfuerzo de la entidad asociado al ejercicio de sus funciones o captar recursos para mejora de su performance en el tiempo (obteniendo mayor presupuesto para el cumplimiento de metas e indicadores específicos).

Por consiguiente el beneficio de la imposición de una barrera burocrática determinada, sería superior al beneficio que obtendría la institución en un escenario sin barrera; sin embargo tal beneficio, en teoría, no sería producto de una óptica de lucro, sino de una visión cortoplacista porque al imponer la barrera irracional o ilegal trasladará el esfuerzo al ciudadano o empresa o recibirá en el corto plazo mayores ingresos; sin embargo, afecta o dilata el impacto positivo que podría obtenerse de una conducta de la autoridad adecuada a derecho.

La existencia de incumplimientos a la normativa en este aspecto es evidente, las estadísticas de infracciones a las normas de Barreras Burocráticas son un ejemplo tangible; asimismo, las consecuencias de dichos actos y disposiciones han sido cuantificadas en el Estudio de medición del impacto de las barreras burocráticas en el mercado –Informe final. Programa Compal (2011)– y en el Observatorio de mercados N° 13-2012, Medición del impacto de las barreras burocráticas en el mercado (2012).

En la práctica, el accionar de las entidades de gobierno afecta el contexto en el que se desenvuelven los agentes en el mercado, generando un impacto negativo en las empresas y los ciudadanos, según demuestra el estudio citado en el párrafo precedente. Por tal motivo las entidades públicas (y los funcionarios)

2 Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.
Artículo 44.- Derecho de tramitación

44.3 No procede establecer cobros por derecho de tramitación para procedimientos iniciados de oficio, ni en aquellos en los que son ejercidos el derecho de petición graciable o el de denuncia ante la entidad por infracciones funcionales de sus propios funcionarios o que deban ser conocidas por las Oficinas de Auditoría Interna.

responsabilizarse de las consecuencias derivadas de sus disposiciones empleándose para tales casos las multas óptimas, a saber, las que dependen del daño y no del monto ilícito.

IV.3 DETERMINACIÓN DE MULTAS EN EL INDECOPI

La Gerencia de Estudios Económicos (GEE) elaboró el Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE, "Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi", el cual fue aprobado por el Consejo Directivo de la institución, en la sesión N° 018-2012 de fecha 20 de agosto de 2012.

En el mencionado documento de trabajo, se proponen tres elementos necesarios para determinar una multa disuasiva:

- Beneficio ilícito
- Probabilidad de detección
- Factor que recoge los atenuantes y agravantes.

Sin embargo, se establece que:

"Es posible que ocurran situaciones en las que no es posible estimar el beneficio ilícito generado por la infracción, o habiéndolo estimado, dicho beneficio resulta sustantivamente inferior al daño ocasionado por la infracción. En esta situación una multa basada en el beneficio podría resultar desproporcionadamente baja con relación a la gravedad del daño generado por la infracción (...). En estas circunstancias se propone que la multa sea estimada con base en el análisis, y si fuera posible, la cuantificación, del daño generado por la infracción (...)"

En dicha situación, se establece que pueda utilizarse la siguiente fórmula:

$$Multa = \frac{Daño}{Probabilidad\ de\ detección} * F$$

Cabe señalar que la Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, de fecha 23 de enero de 2014, aprueba los criterios antes mencionados.

Sin embargo, el carácter disuasivo que incorporan los aspectos de la fórmula planteada por la GEE para la imposición de sanciones es de limitada aplicación para el caso de barreras burocráticas, debido a que la legislación establece topes

máximos de sanción a imponer; y por lo tanto, no se podrían imponer sanciones mayores a los máximos señalados.

En este contexto, es importante precisar que la Ley N° 30056 establece puntualmente como criterios para graduar la sanción:

- La gravedad del daño ocasionado
- La reincidencia y/o continuidad de la infracción
- La intencionalidad de la conducta
- Otros criterios según el caso particular.



http://www.jus.gob.ar/media/714804/caj_mataderos.jpg

Es por ello que se determina que el factor “daño” sea el indicado a utilizarse para la determinación del monto de sanción, dado que el bien jurídico que se afecta no puede o no debe, desde una perspectiva jurídica, ser valorado desde el beneficio; teniendo en cuenta que se parte del supuesto que los agentes sujetos a percibir sanciones por las infracciones vinculadas al presente régimen, son entidades públicas cuya finalidad es el bienestar social³ y por ende, no persiguen un afán lucrativo.

Cabe destacar que enfocar el régimen de sanciones a través de la gravedad del daño ocasionado, se encuentra en concordancia con lo indicado tanto por la teoría económica y enmarcada en la propuesta general del Indecopi, así como en lo establecido en marco legal vigente y en lo que en la Comisión ha utilizado como criterio en sus resoluciones⁴.

Asimismo, de acuerdo documento de trabajo N° 01-2012/GEE, es importante el cálculo de la probabilidad de detección, la cual debe ser aproximada a partir de la percepción del infractor.

Finalmente, se propondrán los demás criterios establecidos en la normatividad como factores adicionales a tener en cuenta para la gradualidad de las sanciones a imponer.

3 Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Título Preliminar.

“Artículo II.- Principio de servicio al ciudadano

Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación (...)”

4 “La CEB también utiliza el daño como criterio para graduar multas. En este caso, el daño es determinado por la cantidad de agentes económicos que fueron afectados por barreras burocráticas que impidieron u obstaculizaron ilegal o irracionalmente su acceso o permanencia en el mercado, sin tomar en consideración cuánto se les dañó en términos económicos”. Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE.

ACRÓNIMOS

GEE Gerencia de Estudios Económicos.
RDR Recursos directamente recaudados.



V.

PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA GRADUACIÓN DE SANCIONES





V.1 Bien jurídico protegido y consideraciones legales

Para los objetivos del presente documento es importante conocer cuál es el bien jurídico que se busca proteger con la normatividad específica. Para ello es importante determinar el impacto de las barreras burocráticas en el mercado nacional, debido a que la imposición de las mismas, cuando son desproporcionadas y no se ajustan a lo establecido en la normativa, generan ineficiencias y disminuyen la competitividad, causando impactos negativos a la economía en general.

En el Programa Compal (2011), se señala que la regulación es fundamental para que la economía y la sociedad funcionen de manera estable y eficiente; sin embargo, el exceso de normativa y las deficiencias en su calidad generan lastres en el desarrollo económico y en la generación de riqueza y empleo.

En este contexto, para mejorar la calidad de la regulación, la experiencia internacional (Estados Unidos, Comunidad Europea, Australia, entre otros) demuestra que se han desarrollado y aplicado instrumentos analíticos para evaluar las consecuencias de la regulación sobre los agentes afectados; por ejemplo, la Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA)⁵. Dicha evaluación realiza un análisis de los objetivos de la política a implementar; asimismo, cuantifica y monetiza los impactos económicos, financieros, sociales e incluso ambientales; a fin de compararlos con los beneficios que se obtendrán.

Para la aplicación de dicha metodología a nivel nacional, Programa Compal evaluó 31 expedientes⁶, respecto de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad declaradas por la Comisión, utilizando el Modelo de Costes Estándar (SCM) y posteriormente las tablas insumo – producto para estimar el impacto posible en el Producto Bruto Interno – PBI, nacional.

Los resultados unitarios demuestran que los beneficios unitarios obtenidos en el año 2010, por eliminación de barreras burocráticas asciende en estimado a 15,578,391.96 nuevos soles, en donde, el 42.4% del total corresponde a un beneficio para los servicios de transporte y comunicaciones. Los impactos unitarios por rama de actividad se presentan en el Cuadro 3.

5 Por sus siglas en inglés: “Regulatory Impact Assesment”

6 31 expedientes correspondientes a 28 resoluciones. Expedientes declarados como fundados por la CEB en 2010, y que no hayan sido apelados o que siendo apelados, hayan sido confirmados por el Tribunal del Indecopi.

Cuadro 3

Cuadro 3 Impactos por rama de actividad producto de la actuación de la Comisión
(Ahorro de carácter unitario)

Rama de actividad	Monto en S/.	Porcentaje
Servicios de transporte y comunicaciones	6,606,422	42.4%
Servicios de comercialización	1,111,137	7.1%
Servicios prest. a empresas	715,833	4.6%
Construcción	649,858	4.2%
Otros	6,495,143	41.7%
Total	15,578,392	100.0%

Fuente: Programa Compal (2011)

Por otra parte, se obtuvieron resultados agregados, para lo cual se asumió que las barreras burocráticas identificadas por la Comisión se pueden extrapolar a toda la industria nacional. En el Cuadro 4 se presentan los resultados obtenidos por rama de actividad.

Cuadro 4

Impactos por rama de actividad producto de la actuación de la Comisión
(efecto de carácter agregado)

Rama de actividad	Monto en S/.	Porcentaje
Servicios de transporte y comunicaciones	1,180,759,736	31.0%
Servicios de restaurantes y hoteles	557,501,759	14.7%
Servicios prest. a empresas	265,984,779	7.0%
Servicios de comercialización	252,879,610	6.6%
Otros	1,546,369,531	40.7%
Total	3,803,495,414	100.0%

Fuente: Programa Compal (2011)

Asimismo, en el Observatorio de Mercados N° 13-2012, Medición del impacto de las barreras burocráticas en el mercado, elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi, se realizó la revisión de 24 resoluciones emitidas por la Comisión declaradas fundadas y en donde la barrera burocrática identificada implicaba una carga administrativa cuantificable.

Los resultados obtenidos para el año 2012, estiman el impacto económico que tendría la eliminación de las barreras burocráticas en la economía del país, lo cual implicaría una carga administrativa de S/. 43,276,146.72, en donde el sector empresarial se encuentra representado en el 98.89% (S/. 43,276,146.72) y la ciudadanía en general con un 1.10% (S/. 482,898.21).

Considerando que se ha tomado como base metodológica la determinación del daño para estimar el monto de cada sanción, se ha considerado pertinente utilizar la información respecto del daño estimado en el Observatorio de Mercados, teniendo como ventaja que éste hace una desagregación del mismo, distinguiendo el caso de empresas así como el que involucra el daño a ciudadanos.

En este contexto, el bien jurídico que se busca proteger con el marco normativo es la competitividad, el desarrollo económico y la generación de riqueza en beneficio de los ciudadanos y empresas en general.

Para ello es necesario conocer las conductas infractoras establecidas en la normatividad, las cuales en este caso son las siguientes:

- a) Incumplimiento del mandato de inaplicación o eliminación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad.
- b) Aplicación de restricciones tributarias al libre tránsito, contraviniendo lo establecido en el artículo 61° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo 156-2004-EF.
- c) Cuando en un procedimiento iniciado de parte se denuncie la aplicación de barreras burocráticas previamente declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad en un procedimiento de oficio, consistentes en:
 - c).1 Incumplir disposiciones legales en materia de simplificación administrativa
 - c).2 Incumplir disposiciones legales que regulen el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la ejecución de obras y realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, públicos o privados.

- c).3 Incumplir disposiciones legales que regulen el despliegue de infraestructura en servicios públicos.
- c).4 Otras disposiciones administrativas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad previamente por la Comisión.
- d) Exigir requisitos adicionales a los máximos establecidos en la Ley N° 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento; y en la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, o en aquellas disposiciones legales que las sustituyan o complementen.
- e) Exigir derechos de tramitación que superen la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley N° 27444, Ley del procedimiento administrativo general, o en la norma que lo sustituya.
- f) Exigir requisitos no incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad, conforme a la Ley N° 27444.
- g) Establecer plazos mayores a los señalados en los dispositivos legales que regulan el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos, así como al despliegue para la ejecución y/o implementación de infraestructura en servicios públicos a que hacen referencia los numerales 2 y 3 del literal c) del artículo 26° BIS.
- h) Aplicar regímenes de silencio administrativo sin observar lo dispuesto en la Ley N° 29060, Ley del silencio administrativo, o la que la sustituya.
- i) Exigir documentación y/o información prohibidas de solicitar conforme a lo establecido en los artículos 40° y 41° de la LPAG.

Del análisis legal y casuístico realizado por la Comisión a cada una de las conductas infractoras, se concluyó que a efectos de determinar su nivel de gravedad se requería sub dividir la conducta referida a la exigencia de documentación, debido a que ello permitiría mejorar la decisión respecto de si la exigencia de documentación corresponde a una infracción: leve, grave o muy grave.

En dicho marco, la Comisión consideró las siguientes nuevas sub conductas infractoras derivadas del literal i) que antecede:

- i. Requerir información que la entidad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el administrado en cualquiera de sus dependencias, o por haber sido fiscalizado por ellas, durante cinco (5) años anteriores inmediatos, siempre que los datos no hubieren sufrido variación ni haya vencido la vigencia del documento entregado.

- ii. Requerir información que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado.
- iii. Requerir presentación de más de dos ejemplares de un mismo documento ante la entidad, salvo que sea necesario notificar a otros tantos interesados.
- iv. Requerir fotografías, salvo para obtener documentos de identidad, pasaporte o licencias o autorizaciones de índole personal o por razones de seguridad nacional.
- v. Impedir a los administrados escoger la empresa en la cual sean obtenidas las fotografías, con excepción de los casos de digitalización de imágenes.
- vi. Requerir documentos de identidad personal distintos a la libreta electoral o documento nacional de identidad; o carnet de extranjería o pasaporte según corresponda, para ciudadanos extranjeros.
- vii. Exigir recabar sellos de la propia entidad, que deben ser acopiados por la autoridad a cargo del expediente.
- viii. Requerir documentos o copias nuevas, cuando sean presentadas otras, no obstante haber sido producidos para otra finalidad, salvo que sean ilegibles.
- ix. Requerir constancia de pago realizado ante la propia entidad.
- x. Negarse a recibir copias simples o autenticadas por los fedatarios institucionales, en reemplazo de documentos originales o copias legalizadas notarialmente de tales documentos.
- xi. Exigir copias autenticadas por fedatarios institucionales sin que sea razonablemente indispensable.
- xii. Negarse a recibir traducciones simples con la indicación y suscripción de quien oficie de traductor debidamente identificado, en lugar de traducciones oficiales.
- xiii. Negarse a reconocer las expresiones escritas del administrado contenidas en declaraciones con carácter jurado mediante las cuales afirman su situación o estado favorable en relación con los requisitos que solicita la entidad, en reemplazo de certificaciones oficiales sobre las condiciones especiales del propio administrado, tales como antecedentes policiales, certificados de buena conducta, de domicilio, de supervivencia, de orfandad, de viudez, de pérdida de documentos, entre otros.



<http://www.tramiteperu.com/wp-content/uploads/2011/08/dni-caduco-peru.jpg>

- xiv. Negarse a recibir instrumentos privados, boletas notariales o copias simples de las escrituras públicas, en vez de instrumentos públicos de cualquier naturaleza, o testimonios notariales, respectivamente.
- xv. Negarse a recibir constancias originales suscritas por profesionales independientes debidamente identificados en reemplazo de certificaciones oficiales acerca de las condiciones especiales del administrado o de sus intereses cuya apreciación requiera especiales actitudes técnicas o profesionales para reconocerlas, tales como certificados de salud o planos arquitectónicos, entre otros. Se tratará de profesionales colegiados sólo cuando la norma que regula los requisitos del procedimiento así lo exija.
- xvi. Negarse a recibir copias fotostáticas de formatos oficiales o una reproducción particular de ellos elaborada por el administrado respetando integralmente la estructura de los definidos por la autoridad, en sustitución de los formularios oficiales aprobados por la propia entidad para el suministro de datos.

V.2 Determinación y cuantificación de variables

Es necesario identificar las variables a utilizar para el proceso de graduación, las cuales deberán ser cuantificadas posteriormente. Para ello rescatamos las consideraciones revisadas en el numeral IV del presente documento y en donde

se analiza que la variable principal a cuantificar será el daño, teniendo en cuenta las restricciones establecidas por la normatividad vigente⁷.

En tal sentido, la fórmula para la determinación de sanciones es la siguiente:

En donde:

$$Multa = \frac{D}{p} * \left(1 + \sum_{i=1}^{i=7} F_i \right)$$

D = Daño generado por la infracción

p = Probabilidad de detección y sanción

Fi = Factores agravantes y/o atenuantes

Es importante señalar que si bien en la normatividad aprobada, se encuentran establecidos los criterios de graduación y también se presentan los rangos (clasificados en infracciones leves, graves o muy graves) así como los máximos de multa aplicables en cada caso; la metodología desarrollada considerará criterios de proporcionalidad, lo cual significará multas más altas en la medida que la gravedad del daño o el nivel de responsabilidad de los funcionarios sea mayor.

Dada la singularidad que implica el tener como administrados a trabajadores del Estado y entidades públicas, se ha prestado una mayor rigurosidad a la determinación de cada uno de los factores que determinan la multa, justificándose de la mejor manera posible las condiciones en las que un factor asume determinado valor, a fin de disminuir la subjetividad que de por sí se presenta.

Asimismo, la metodología presentada para efectuar el cálculo de la sanción, agrupa los atributos que pueden valorarse de manera práctica y ágil, sin perder rigurosidad, constituyéndose en una herramienta que mejora la eficiencia del órgano resolutor y que fortalece la predictibilidad de la actuación de la autoridad que tiene a su cargo dicha tarea.

⁷ Nos referidos en particular a los mencionados topes máximos de multa se encuentran establecidos en la Ley N° 30056 y son los siguientes:

- Falta leve: Amonestación o multa hasta 2 UIT
- Falta grave: Multa hasta 10 UIT
- Falta muy grave: Multa hasta 20 UIT.

Sin embargo, debe precisarse que dada la restricción legal de los topes para multa señalados, el documento propone una medida acotada de gravedad del daño, como alternativa de una valoración del daño per se, dada la imposibilidad técnica impuesta por la normativa.

V.2.1 Daño

Se aproxima una valoración relativa del daño, dadas las restricciones señaladas en función de:

$$Daño = f(D_b, P_g, A_b) = D_b * P_g * A_b$$

En donde:

D_b = Daño base

P_g = Ponderador de gravedad

A_b = Alcance de la barrera

La valoración relativa del daño está compuesta por un daño base (D_b), estimado en función a los valores medianos de los topes de multa establecidos en la Ley N° 30056; tal valoración se pondera en función a la gravedad o calificación de cada tipo infractor (P_g), recogida de la percepción de especialistas en temas de barreras burocráticas., percepción que permite asociar a cada tipo infractor un nivel de gravedad establecido según Ley (leve, grave y muy grave) y que posibilita a la vez establecer un nivel específico de gravedad relativa a cada incumplimiento.

Asimismo, se incluye un factor multiplicativo que representa el alcance o potencial impacto de la barrera (A_b), factor que discrimina según el tipo de agente afectado (personas o empresas) considerando el número de posibles afectados.

En las siguientes subsecciones se realiza un análisis con mayor detalle sobre los componentes de la valoración relativa del daño.

V.2.1.1 Valor del daño base

De la revisión de los estudios realizados por la Gerencia de Estudios Económicos se pueden desprender valores aproximados para obtener el daño obtenido por la imposición de barreras burocráticas ilegales y desproporcionadas.

Sin embargo, el cálculo de dichos valores en la práctica terminará muchas veces superando ampliamente el valor establecido en la Ley N° 30056. En tal sentido, teniendo en cuenta las restricciones legales antes descritas podemos asumir que

los valores máximos de daño están establecidos en la normativa: 20 (muy grave), 10 (grave) y 2 (leve).

En tal sentido, los valores de daño base para los fines del presente documento, se pueden aproximar con los valores medianos que se desprenden de la mencionada norma:

- Valor del daño base para infracciones leves: 1 UIT
- Valor del daño base para infracciones graves: 5 UIT
- Valor del daño base para infracciones muy graves: 10 UIT

V.2.1.2 Ponderación de la gravedad. Calificación de infracciones.

Teniendo en cuenta que la aplicación de la barrera puede ubicarse en algún tramo del rango establecido para el tipo de infracción (leve, grave y muy grave), es necesario ponderar dicho valor en función a la calificación de la infracción (P_g). En consecuencia, a fin de evitar asociar subjetivamente el nivel de gravedad, se realizó una encuesta de percepción mediante la técnica Delphi, la cual pretende conocer la apreciación de profesionales expertos en temas de Barreras Burocráticas, respecto de la gravedad de cada conducta infractora.

Una vez que se identificaron las conductas infractoras y se recogió la apreciación de los expertos respecto de cada una de ellas, los resultados nos permitieron realizar una clasificación de la gravedad y su ponderación.

Teniendo como base todas las conductas infractoras que involucran el Régimen Sancionador en Temas de Barreras Burocráticas, 24 en total, se requiere ahora conocer su nivel de gravedad y para ello es necesario tener en cuenta la clasificación establecida en la normativa esto es, leve, grave o muy grave, para lo cual se realizó una encuesta utilizando la Técnica Delphi a un grupo de expertos del Indecopi.

➤ Técnica Delphi

La encuesta Delphi consiste en la selección de un grupo de expertos, a los cuales se les pregunta su opinión respecto del objeto de la investigación, y en sucesivas rondas anónimas se pretende conseguir un consenso y validar los resultados.

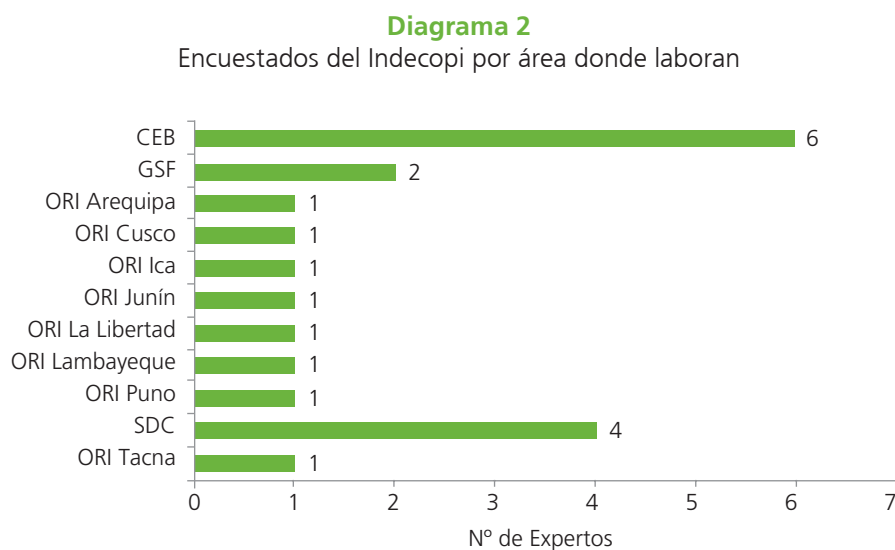
Ruiz e Ispizua (1989) describen la técnica Delphi como un método de investigación sociológica, que independientemente de pertenecer al tipo de

entrevista de profundidad en grupo, se aparta de ellas agregando características particulares, partiendo del supuesto que el criterio de un individuo particular es menos fiable que el de un grupo de personas (expertos) en igualdad de condiciones.

En tal sentido, se seleccionó un grupo de veinte (20) expertos del Indecopi (a nivel nacional), fijando como criterio fundamental para su elección la competencia de los candidatos respecto de su participación en procedimientos de supervisión y/o fiscalización que hayan tenido el objetivo de pronunciarse acerca de la existencia de presuntas barreras burocráticas.

Al mencionado grupo de expertos se les pidió manifestar su percepción respecto del nivel de gravedad de cada conducta identificada previamente (24 infracciones); los resultados fueron validados posteriormente mediante una segunda encuesta.

La distribución de los encuestados se presenta en el Diagrama 2.



Fuente: Encuesta realizada por la GSF del Indecopi

Los resultados obtenidos de la encuesta nos han permitido ordenar los tipos infractores de acuerdo a su nivel de gravedad; conociendo la percepción de los expertos respecto del grado de afectación de cada conducta infractora y calificando cada tipo infractor como: leve, grave o muy grave.

Asimismo, los resultados si bien son cualitativos, han permitido construir los índices que nos servirán posteriormente para ponderar el valor del daño mínimo y obtener los montos de sanción considerando los topes propuestos en la normatividad.

En los Cuadros 5 – A y 5 – B presentamos los resultados obtenidos, tanto la calificación de cada conducta, como el factor de gravedad resultante de la encuesta individualizado en cada conducta, así como su respectivo índice de ponderador de gravedad.



<http://www.tramiteperu.com/wp-content/uploads/2011/08/dni-caduco-peru.jpg>

Cuadro 5 - A
A Resultados de la encuesta: Ponderador de Gravedad
Tipos correspondientes a funcionarios públicos

N°	Tipo	Agente	Valor	Ponderador de gravedad	Calificación
1	Incumplimiento de mandato de inaplicación o eliminación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad.	Funcionario	4.741	1.00	Muy Grave
2	<p>Cuando en un procedimiento iniciado de parte se denuncie la aplicación de barreras burocráticas previamente declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad en un procedimiento de oficio, consistentes en:</p> <p>1. Incumplir disposiciones legales en materia de simplificación administrativa</p> <p>2. Incumplir disposiciones legales que regulen el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la ejecución de obras y realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, públicos o privados.</p> <p>3. Incumplir disposiciones legales que regulen el despliegue de infraestructura en servicios públicos.</p> <p>4. Otras disposiciones administrativas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad previamente por la Comisión</p>	Funcionario	4.350	0.98	Muy Grave
3	Aplicación de restricciones tributarias al libre tránsito, contraviniendo lo establecido en el artículo 61° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo 156-2004-EF.	Funcionario	3.434	0.86	Grave

Fuente: Encuesta realizada por la GSF del Indecopi

Cuadro 5 - B
Resultados de la encuesta: Ponderador de Gravedad
Tipos correspondientes a entidades públicas

N°	Tipo	Agente	Valor	Ponderador de gravedad	Calificación
1	Exigir requisitos adicionales a los máximos establecidos en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; y en la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, o en aquellas disposiciones legales que las sustituyan o complementen.	Entidad	4.106	1.00	Muy Grave
2	Exigir requisitos no incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad, conforme a la Ley 27444	Entidad	3.981	0.97	Muy Grave
3	Establecer plazos mayores a los señalados en los dispositivos legales que regulan el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos, así como al despliegue para la ejecución y/o implementación de infraestructura en servicios públicos a que hacen referencia los numerales 2 y 3 del literal c) del artículo 26°BIS.	Entidad	3.776	1.00	Grave
4	Aplicar regímenes de silencio administrativo sin observar lo dispuesto en la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo, o la que la sustituya.	Entidad	3.570	0.92	Grave

N°	Tipo	Agente	Valor	Ponderador de gravedad	Calificación
5	Exigir derechos de tramitación que superen la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, o en la norma que lo sustituya.	Entidad	3.550	0.91	Grave
6	Negarse a reconocer las expresiones escritas del administrado contenidas en declaraciones con carácter jurado mediante las cuales afirman su situación o estado favorable en relación con los requisitos que solicita la entidad, en reemplazo de certificaciones oficiales sobre las condiciones especiales del propio administrado, tales como antecedentes policiales, certificados de buena conducta, de domicilio, de supervivencia, de orfandad, de viudez, de pérdida de documentos, entre otros.	Entidad	3.461	0.87	Grave
7	Negarse a recibir constancias originales suscritas por profesionales independientes debidamente identificados en reemplazo de certificaciones oficiales acerca de las condiciones especiales del administrado o de sus intereses cuya apreciación requiera especiales actitudes técnicas o profesionales para reconocerlas, tales como certificados de salud o planos arquitectónicos, entre otros. Se tratará de profesionales colegiados sólo cuando la norma que regula los requisitos del procedimiento así lo exija.	Entidad	3.180	0.76	Grave

N°	Tipo	Agente	Valor	Ponderador de gravedad	Calificación
8	Negarse a recibir copias simples o autenticadas por los fedatarios institucionales, en reemplazo de documentos originales o copias legalizadas notarialmente de tales documentos.	Entidad	3.081	0.72	Grave
9	Negarse a recibir instrumentos privados, boletas notariales o copias simples de las escrituras públicas, en vez de instrumentos públicos de cualquier naturaleza, o testimonios notariales, respectivamente.	Entidad	3.081	0.72	Grave
10	Exigir copias autenticadas por fedatarios institucionales sin que sea razonablemente indispensable.	Entidad	2.974	0.68	Grave
11	Negarse a recibir copias fotostáticas de formatos oficiales o una reproducción particular de ellos elaborada por el administrado respetando integralmente la estructura de los definidos por la autoridad, en sustitución de los formularios oficiales aprobados por la propia entidad para el suministro de datos.	Entidad	2.945	0.66	Grave
12	Negarse a recibir traducciones simples con la indicación y suscripción de quien oficie de traductor debidamente identificado, en lugar de traducciones oficiales.	Entidad	2.933	0.66	Grave

N°	Tipo	Agente	Valor	Ponderador de gravedad	Calificación
13	Requerir información que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado.	Entidad	2.790	0.60	Grave
14	Exigir recabar sellos de la propia entidad, que deben ser acopiados por la autoridad a cargo del expediente.	Entidad	2.589	0.52	Grave
15	Impedir a los administrados escoger la empresa en la cual sean obtenidas las fotografías, con excepción de los casos de digitalización de imágenes.	Entidad	2.547	0.50	Grave
16	Requerir información que la entidad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el administrado en cualquiera de sus dependencias, o por haber sido fiscalizado por ellas, durante cinco (5) años anteriores inmediatos, siempre que los datos no hubieren sufrido variación ni haya vencido la vigencia del documento entregado.	Entidad	2.539	0.50	Grave
17	Requerir constancia de pago realizado ante la propia entidad.	Entidad	2.419	1.00	Leve

N°	Tipo	Agente	Valor	Ponderador de gravedad	Calificación
18	Requerir documentos de identidad personal distintos a la Libreta Electoral o Documento Nacional de Identidad; o carnet de extranjería o pasaporte según corresponda, para ciudadanos extranjeros.	Entidad	2.386	0.97	Leve
19	Requerir documentos o copias nuevas, cuando sean presentadas otras, no obstante haber sido producidos para otra finalidad, salvo que sean ilegibles.	Entidad	2.189	0.76	Leve
20	Requerir fotografías, salvo para obtener documentos de identidad, pasaporte o licencias o autorizaciones de índole personal o por razones de seguridad nacional.	Entidad	2.049	0.61	Leve
21	Requerir presentación de más de dos ejemplares de un mismo documento ante la entidad, salvo que sea necesario notificar a otros tantos interesados.	Entidad	1.942	0.50	Leve

Fuente: Encuesta realizada por la GSF del Indecopi

V.2.2 Alcance de la barrera

La implementación de una barrera burocrática ilegal o irracional, genera un impacto tanto a los ciudadanos como a las empresas; sin embargo, es razonable pensar que tal impacto, bajo similares supuestos, no tendría por qué ser equivalente; por ello resulta importante diferenciar el alcance de la barrera según tipo de agente afectado además de incorporar el número de los potenciales afectados dentro de las variables a utilizar en el procedimiento de aproximación del daño.

Una primera diferenciación en el alcance de la barrera deberá valorar si estamos en el marco de un acto o disposición, entendiéndose como acto a las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta⁸; y como disposición a la declaración de la administración pública con efectos jurídicos generales.

Según lo señalado, resulta razonable considerar un mayor impacto de la imposición de la barrera para declaraciones de la administración pública de carácter general, en comparación con actos administrativos; por tanto es consistente una agravación de la multa para aquellas instituciones y funcionarios cuya imposición de la barrera involucre a la mayor cantidad de afectados, sean estos ciudadanos y/o empresarios.

Un aspecto importante a considerar es la diferenciación del alcance de la imposición de barreras, según el tipo de agente afectado. A continuación, se detalla la metodología empleada en la determinación de tales diferencias.

➤ Diferencias en el alcance según tipo de agente afectado

Los resultados obtenidos en el Observatorio de mercados N° 13-2012, de la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi, presentados en el cuadro 6, nos aproximan a la diferencia existente entre el daño ocasionado a empresas, el cual resulta ser distinto del ocasionado a ciudadanos.

Asimismo, cabe destacar que dicho documento, si bien contiene solo información circunscrita al año 2012⁹, ha logrado diferenciar el impacto de las barreras burocráticas respecto del afectado, que puede ser tanto el empresariado como ciudadanos en general. El costo estimado del total de barreras en escenarios micro y macro, se presenta en el Cuadro 6.

⁸ Artículo 1° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁹ Resoluciones declaradas fundadas, consentidas y confirmadas al mes de diciembre de 2012.

Cuadro 6
Costo de las Barreras Burocráticas declaradas fundadas, consentidas o confirmadas, 2012

Agente afectado/Materia	Escenario 1_Costo Directo		Escenario 2_Costo Indirecto	
	N° denunciantes	Escenario 1 - Costo microeconómico	N° de afectados potenciales	Escenario 2 - Costo macroeconómico
A. Administrados (personas)	2	482,898.21	2,342	6,350,227.73
Municipalidad Distrital de Chilca	1	478,556.90	1	478,556.90
Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica	1	3,631.23	1,441	5,232,598.83
Universidad Nacional del Callao	De oficio	710.08	900	639,072.00
B. Empresas	39	43,276,146.72	27,140	401,959,301.24
Ministerio de Transporte y Comunicaciones	35	42,597,117.50	102	360,397,153.20
Municipalidad Provincial de Cañete	1	526,090.65	-	-
Autoridad Portuaria Nacional	1	151,150.32	242	36,578,377.44
Municipalidad Distrital de Chorrillos	1	1,107.16	9,140	2,086,279.03
Municipalidad Distrital de Los Olivos	De oficio	422.75	4,366	1,845,713.40
Municipalidad Distrital de Ate	De oficio	164.80	5,423	893,710.40
Municipalidad Distrital de Pachacámac	De oficio	80.42	814	65,461.88
Municipalidad Distrital de San Miguel	1	13.13	7,053	92,605.89
Total	41	43,759,044.93	29,482.00	408,309,528.96

Fuente: Indecopi (2012) Observatorio de Mercados Año 6, N° 13, GEE

Los resultados agregados, son los siguientes:

- Valor del daño aproximado a personas = $S/. 6,350,227.73/2,342 = S/. 2,711.45 = 0.74 \text{ UIT}$
- Valor del daño aproximado a empresas = $S/. 401,959,301.24/27,140 = S/. 14,811.7 = 4.06 \text{ UIT}$

De dichos valores se desprende que existiría una relación de 5 a 1 (valores redondeados) respecto del impacto que genera una barrera a empresas respecto de ciudadanos.

Sin embargo, existen desventajas observables de la utilización de la información del observatorio (carácter temporal de las resoluciones revisadas, o que una proporción importante de información de dicho año corresponde a denuncias presentadas respecto del sector transporte) por lo que se realizó un sondeo adicional de expertos buscando su percepción respecto de la diferencia al momento de imponer una sanción: cuando el daño generado afecta a ciudadanos y/o a empresas.

Los resultados se presentan a continuación:

Diagrama 3
Resultados del sondeo realizado en el Indecopi



Fuente: Encuesta realizada por la GSF del Indecopi

El promedio de los 13 registros obtenidos es igual a uno (1). Los resultados reflejan que no existirían, a percepción de las secretarías técnicas y otros expertos en materia de barreras burocráticas, diferencias cuando la aplicación de la barrera afecta a personas o empresas.

En tal sentido, para fines del presente documento se asumirá un valor promedio entre ambos resultados, por lo cual se considerará que existe una relación de 3 a 1, implicando dicha relación el impacto que genera una barrera a empresas respecto de ciudadanos.

Asimismo, cabe precisar que el presente factor no pretende ser una valoración del daño generado por la imposición de la barrera, debido a que dicha cuantificación, como se ha mencionado anteriormente, en muchos casos superaría ampliamente el tope establecido en la normatividad para dichos fines (20 UIT o S/. 74,000).

➤ Construcción de índices

Con la relación afectación empresas/personas definida, el siguiente paso es construir índices que reflejen el impacto de las barreras.

Para la construcción de los índices, con fines de proporcionalidad el estudio considera las siguientes variables:

- cantidad de afectados en el ámbito de aplicación de la barrera y riesgo de ocurrencia de imposición de barreras (afectación a personas) y,
- cantidad de empresas afectadas según sector en el que se aplique la barrera e importancia de tales sectores productivos (afectación a empresas).

Para el caso de afectación a ciudadanos, se construye un índice mixto que incorpora la población potencialmente afectada según rangos poblacionales y el número de entidades potencialmente capaces de imponer barreras burocráticas en cada rango poblacional. Tal criterio obedece a la importancia del impacto directo de la barrera (a mayor población es más probable que la afectación sea mayor), por un lado, y por otro, a la mayor probabilidad de la ocurrencia de una barrera dado el número de entidades (mientras más entidades existan en el rango poblacional, es más probable que ocurran impactos).

De este modo, para la construcción del índice de afectación a personas se toma en cuenta el "*Número de habitantes*" como un indicador del ámbito del daño real o potencial que puede generar una barrera burocrática.

Asimismo, como abordamos en el numeral 2.2 del presente documento, el Estado peruano está compuesto por diversas entidades cuyo ámbito puede ser nacional (como es el caso de los ministerios u organismos públicos descentralizados), regional, o local (tanto municipalidades provinciales como distritales), por lo cual, requerimos conocer no solo el número de habitantes por distrito, provincia y departamento; sino también el número de entidades que podrían afectar a estas poblaciones.

Para ello se tomaron los datos de la población estimada del Perú para el 2012, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI¹⁰, y se procedió a clasificar a la población en función al número de habitantes (se clasifica la población en rangos, recurriendo al número de habitantes en los diferentes niveles de división política: distritos (1833), provincias (195) y departamentos (25) utilizándose como medida estadística los deciles; ello con el fin de obtener 10 rangos lo más homogéneos posibles). Asimismo, como criterio adicional se evaluó el número de entidades públicas que abarcaría cada grupo, para guardar proporcionalidad, resaltando la existencia de cierto grado de concentración en el grupo N° 4 en la población asociada a universidades, así como en el grupo N° 10 debido a la presencia de instituciones de ámbito nacional.

El detalle se aprecia en el Cuadro 7, en donde se considera el número de instituciones públicas (distrital, provincial, departamental y organismos autónomos a nivel nacional) que involucra cada grupo.

10 INEI (2009). Boletín Especial N° 18 "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015". <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/>>

Cuadro 7
Resultados: Clasificación en función al número de habitantes

Clasificación	N° habitantes desde	N° habitantes hasta	N° de distritos, provincias y/o departamentos con el N° de habitantes que establece el Grupo			Organismos Autónomos/poder ejecutivo		
			Distrito	Provincia	Departamento	Universidades	Resto	Ejecutivo
Grupo 1	-	1,700	416			8		
Grupo 2	1,701	3,500	355			4		
Grupo 3	3,501	6,500	335	1		5		
Grupo 4	6,501	30,000	548	40		19		
Grupo 5	30,001	60,000	82	53		1		
Grupo 6	60,001	100,000	45	39				
Grupo 7	100,001	400,000	45	52	5			
Grupo 8	400,001	700,000	6	4	5			
Grupo 9	700,001	1,000,000		5	4			
Grupo 10	1,000,001	a más	1	1	11		17	77

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009) "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015". Boletín Especial N° 18.

Cabe destacar que siendo el presente factor un multiplicador del ponderador de gravedad y del valor del daño base, este no pretende abarcar a la totalidad real o potencial de afectados en la imposición de la sanción, dado que se cuenta con restricciones legales establecidas (hasta 20 UIT). Dicho esto, el presente factor pretende mejorar la proporcionalidad de las sanciones, imponiendo una sanción mayor a jurisdicciones que involucren un mayor número de pobladores.

En tal sentido, en el Cuadro 8 – A se proponen los índices a ser utilizados para valorar el daño por alcance de la barrera:

Cuadro 8 – A
Resultado: Índice del Alcance de la Barrera – Ciudadanos

Número de habitantes	Grupo	Índice
Acto administrativo (*)	No aplica	0.75
Hasta 1700	Rango 1	0.75
De 1701 a 3500	Rango 2	0.77
De 3501 hasta 6500	Rango 3	0.79
De 6501 hasta 30,000	Rango 4	0.86
De 30,001 hasta 60,000	Rango 5	0.85
De 60,001 hasta 100,000	Rango 6	0.85
De 100,001 hasta 400,000	Rango 7	0.89
De 400,001 hasta 700,000	Rango 8	0.90
De 700,001 hasta 1,000,000	Rango 9	0.92
De 1,000,001 a más	Rango 10	1.00

Fuente: GSF del Indecopi

(*) Únicamente aplicable cuando no tiene sustento normativo y afecta a un solo agente económico. Cuando son varios actos sin sustento normativo, la suma de varios expedientes no podrá superar la sanción máxima prevista para la misma infracción cuando tiene base normativa

Para el caso de afectación a empresas las variables consideradas fueron la importancia del sector en el cual se aplica la barrera burocrática, y el número

de empresas potencialmente afectadas. La primera variable se incluye para representar una medida de afectación económica de la barrera, en tanto que la segunda hace referencia al alcance per se de la barrera.

Así, en caso que el daño de la barrera se encuentre dirigido a empresas, el factor a tener en cuenta estará asociado al número de empresas que se encuentran en cada rama de actividad de la economía y la importancia económica de cada sector, medido por su participación en el PBI. Para ello se ha utilizado, la base de la SUNAT: Contribuyentes Inscritos Según Actividad Económica, 1995-2013 (Miles de contribuyentes) y para los porcentajes de participación de los sectores en el PBI se incluye la información proporcionada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

De este modo, se proponen los siguientes factores por sector:

Cuadro 8 – B
Resultado: Índice del Alcance de la Barrera – Empresas

En función al sector de la empresa	% PBI	N° emp. (miles)	Rank Global	Índice
Acto administrativo (*)				0.75
Pesca	0.4	5	22	0.75
Indust.Metálicas Básicas	0.7	0.9	20.25	0.8
Extracción de Petróleo	0.7	10	20	0.82
Productos Manuf.Diversos	0.6	46	19	0.85
Industria del Papel	1.3	26	17	0.91
Fab. Prod. no Metálicos	1.7	4	16	0.95
Electricidad y Agua	2.0	2	16	0.97
Fab. de Prod.Metálicos	1.7	28	15	0.98
Salud Privada	1.3	188	15	0.98
Indust.Textil y de Cuero	1.4	60	15	1.00
Industria Química	2.5	5	14	1.04
Financiero	3.1	9	12	1.09

En función al sector de la empresa	% PBI	N° emp. (miles)	Rank Global	Índice
Extracción de Minerales	4.0	1	12	1.12
Educación Privada	2.4	201.1	10.5	1.15
Comunicaciones	3.4	32	10	1.16
Industria Alimenticia	4.3	28	8	1.23
Restaurantes y Hoteles	4.0	154	8	1.24
Otros servicios	13.4	1	7	1.27
Servicios Gubernamentales	5.7	73	6	1.31
Transportes y Comunicac.	5.8	107	5	1.34
Agricultura, Caza y Silvic.	7.3	41	5	1.36
Construcción	7.0	321	4	1.41
Comercio	15.3	854	1	1.5

Fuente: SUNAT - Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento.

(*) Únicamente aplicable cuando no tiene sustento normativo y afecta a un solo agente económico. Cuando son varios actos sin sustento normativo, la suma de varios expedientes no podrá superar la sanción máxima prevista para la misma infracción cuando tiene base normativa.

La determinación de los índices para afectación a empresas y a entidades, presentes en los cuadros 6-A y 6-B, consideran una metodología similar a la desarrollada por el *Fraser Institute*¹¹ para la determinación de los índices, considerándose un ordenamiento decreciente en función a rangos previamente establecidos (10 y 23 para el caso de afectación a personas y empresas respectivamente); así, se asigna el número más alto del rango al nivel más bajo de ubicación y 1 al nivel más alto; seguidamente se incorpora el número total de entidades públicas con alcance en cada rango (para el caso de personas) o en función a la importancia de los sectores (para el caso de empresas).

Finalmente, se realiza un análisis de jerarquías, teniendo en cuenta la metodología antes señalada, ponderándose los resultados, de lo que se obtiene un ordenamiento global, los mismos que por interpolación resultan

11 En función a la metodología empleada en diversas encuestas de percepción llevadas a cabo por el Fraser Institute. Para mayor información visitar <http://www.fraserinstitute.org/>

convertidos a forma de índice con valores referenciales en el rango de 0.75 a 1, para el caso de afectación a personas y, en el rango de 0.75 a 1.50 para el caso de empresas.

Las diferencias en los alcances de las afectaciones según personas o empresas radican en la relación de 3 a 1 determinada en la sección anterior.

Es importante mencionar que el tratamiento de los actos administrativos, dado que se trata de afectaciones personales (sea a personas o empresas), será entendido como el valor más bajo de impacto de la imposición de la barrera y no ha sido tomado en cuenta a la hora de construir los índices dado que el índice asociado a actos administrativos se homologa con el valor más bajo de los índices.

V.2.3 Aplicación del valor del daño

En base a lo expuesto, tenemos que la gravedad del daño se puede expresar de la siguiente manera:

$$Daño = f(D_b, P_g, A_b) = D_b * P_g * A_b$$

En donde:

D_b = Valor del daño base, el cual se desprende de los valores máximos establecidos en la normativa.

P_g = Ponderador de gravedad, el cual se calculará con los índices propuestos de acuerdo a su clasificación: leve, grave o muy grave.

A_b = Alcance de la barrera, la cual está en función al acto o disposición, al número de habitantes o de empresas por ramas de la economía.

V.2.4 Probabilidad de detección

Para poder estimar la probabilidad de detección de la infracción es importante diferenciar los actos de disposiciones:

- Disposición: Referida a una declaración de la administración pública con efectos jurídicos generales.

- **Acto:** De acuerdo al Artículo 1° de la Ley del procedimiento administrativo general, son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

Dicha diferenciación es de particular relevancia debido a que el esfuerzo de supervisión en ambos casos difiere. En el caso de disposiciones, se asumirá un valor de 1 en el entendido de que las normas son de conocimiento público y que para la entidad supervisora será de rápida detección cualquier infracción.

En caso de actos, estos son de conocimiento de la entidad supervisora sólo en caso de denuncias por lo que la probabilidad de detección es menor a uno. En tal sentido, de acuerdo a lo establecido en el Cuadro N° 3 del Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE, la probabilidad de detección por la imposición de barreras burocráticas previamente declaradas ilegales oscila entre 81-100%, por lo que para fines del presente documento se asumirá el valor de 0.80.

V.2.5 Factores de agravantes/atenuantes

Se han definido los factores que permitirán agravar y/o atenuar los resultados de sanción propuestos, los cuales se encuentran establecidos normativamente y coordinados con la Comisión.

Adicionalmente, se considera al tipo de agente infractor como un factor que permita agravar y/o atenuar la sanción, con la finalidad de agregar proporcionalidad a las multas resultantes.

Para ello, se proponen dos tablas de factores: la primera, cuando la sanción a imponer está dirigida a la entidad, y la segunda, cuando la sanción a imponer está dirigida a un funcionario.

V.2.5.1. Factores agravantes y/o atenuantes: entidad pública.

Se consideran 7 niveles de análisis de los factores, siendo los seis primeros de naturaleza general, producto de la normativa aplicable y las coordinaciones con la Comisión.

El último factor a considerar recoge el tipo de agente infractor. Así, el nivel máximo que tomará el factor agravante en casos de entidad pública será de veinte (20%), y a efectos de proponer una graduación proporcional se ha determinado utilizar el presupuesto institucional anual de la institución a la cual se le impondrá

la sanción, teniendo en cuenta que a mayor nivel de recursos administrados la responsabilidad de la entidad es mayor, y por ende deberá corresponder una sanción mayor.

Para ello, realizando un análisis de los presupuestos institucionales del año 2013 publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas, se propone la siguiente escala y ponderador en el Cuadro 8 - C.

Cuadro 8 - C
Factores agravantes y/o atenuantes en el caso de entidades

Factores	Calificación
F₁. Reincidencia	
No aplica	0%
Primera reincidencia	30%
Segunda a más reincidencias	45%
F₂. Conducta del infractor a lo largo del procedimiento	
Brindó facilidades	0%
No brindó facilidades	20%
F₃. Intencionalidad	
No aplica	0%
No hay intencionalidad	-25%
Hay intencionalidad	35%
F₄. Subsanación voluntaria	
No aplica	0%
Subsana antes del inicio del procedimiento	-10%
Subsana antes de la imposición de sanción	-5%

Factores	Calificación
F₅. Cuando se acredite que el infractor cuenta con un mecanismo efectivo para la prevención/detección/eliminación de barreras burocráticas	
No aplica	0%
Cuenta con un mecanismo efectivo	-5%
F₆. El infractor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, adopta las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias u otros	
No aplica	0%
Adoptó medidas para mitigar consecuencias	-5%
F₇. Tamaño del infractor (presupuesto de ENTIDAD en nuevos soles)	
Hasta 700,000	-50%
Desde 700,001 - Hasta 1,750,000	-45%
Desde 1,750,001 - Hasta 2,750,000	-40%
Desde 2,750,001 - Hasta 6,350,000	-30%
Desde 6,350,001 - Hasta 10,450,000	-25%
Desde 10,450,001 - Hasta 21,000,000	-20%
Desde 21,000,001 - Hasta 55,000,000	-15%
Desde 55,000,001 - Hasta 300,000,000	-10%
Desde 300,000,001 - Hasta 2,000,000,000	-5%
Más de 2,000,000,001	0%

Fuente: GSF del Indecopi

Cabe destacar, que para la imposición de la sanción se requerirá conocer el Presupuesto institucional modificado (PIM), o en caso contrario el Presupuesto institucional de apertura (PIA) de la entidad pública.

V.2.5.2. Factores agravantes y/o atenuantes: funcionario público

El nivel máximo que tomará el factor en casos de funcionario público considera una parte general (seis primeros niveles) y una parte específica asociada al tipo de infractor.

En ese sentido, se considera como factores generales a:

Cuadro 9
Factores agravantes y/o atenuantes en el caso de entidades

Factores	Calificación
F₁. Reincidencia	
No aplica	0%
Primera reincidencia	30%
Segunda a más reincidencias	40%
F₂. Conducta del infractor a lo largo del procedimiento	
Brindó facilidades	0%
No brindó facilidades	10%
F₃. Intencionalidad	
No aplica	0%
No hay intencionalidad	-25%
Hay intencionalidad	30%
F₄. Subsanación voluntaria	
No aplica	0%
Subsana antes del inicio del procedimiento	-10%
Subsana antes de la imposición de sanción	-5%

Factores	Calificación
F₅. Cuando se acredite que el infractor cuenta con un mecanismo efectivo para la prevención/detección/eliminación de barreras burocráticas	
No aplica	0%
Cuenta con un mecanismo efectivo	-5%
F₆. El infractor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, adopta las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias u otros	
No aplica	0%
Adoptó medidas para mitigar consecuencias	-5%

Fuente: GSF del Indecopi

Asimismo, los criterios específicos para diferenciar al tipo de funcionario infractor son:

i. Actuación del funcionario en la barrera

De acuerdo a la Ley N° 30056, Artículo 1°, la Comisión podrá imponer sanciones al funcionario que ordene o aplique la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de responsabilidad. Es por ello, que teniendo como base también las respuestas a una de las preguntas de la encuesta realizada (ver numeral 5.2.2. del presente documento) se propone utilizar el siguiente factor:

Cuadro 10
Factor por actuación del funcionario

Actuación del funcionario en la barrera	Factor
Ordena	20
Aplica	-50%

Fuente: GSF del Indecopi

ii. Nivel de responsabilidad funcional

Se ha determinado que corresponderá imponer una multa mayor al funcionario que tenga mayor nivel de responsabilidad asociado directamente al hecho infractor, por lo que el factor se incrementa desde el personal de apoyo, técnico o auxiliar; hasta el titular de la entidad.

Cuadro 11
Factor por responsabilidad funcional

Nivel de responsabilidad funcional	Factor
No aplica	0
Personal de apoyo, técnico o auxiliar, entiéndase por aquel a quien ejerza funciones administrativas por delegación o desarrolle labores auxiliares de apoyo y/o complemento, contratado bajo cualquier modalidad.	-50%
Servidor público, profesional, ejecutivo o especialista, entiéndase por aquel a quien desarrolla funciones administrativas y desempeña labores de ejecución de servicios públicos.	-25%
Directivo, gerente, jefe o funcionario del pliego, entiéndase por aquel a quien desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano, programa o proyecto.	0%
Titular de la entidad	20%

Fuente: GSF del Indecopi

iii. Solvencia del funcionario

Teniendo en cuenta las distintas escalas salariales del sector público, se propone que un criterio adicional a tener en cuenta como factor atenuante por persona natural, será la remuneración mensual percibida, teniendo en cuenta que en muchos casos el nivel de responsabilidad funcional puede ser mayor incluso para cargos equivalentes. Por ejemplo, existe mayor responsabilidad en un presidente regional o alcalde provincial que en uno distrital, pese a que todos ellos son titulares de la entidad. Por lo tanto, se considera que a menor monto de honorarios mensuales percibidos, corresponderá una sanción menor.

Cuadro 12
Factor por solvencia del funcionario

Solvencia del funcionario (escala salarial mensual)	Factor
Hasta S/. 600	-50%
Desde S/. 601 - Hasta S/. 1200	-40%
Desde S/ 1201 - Hasta S/ 1600	-20%
Desde S/. 1601 Hasta S/. 4000	-15%
Desde S/. 4001 - Hasta S/. 7000	-5%
Más de S/. 7000	0%

Fuente: GSF del Indecopi

El valor a considerar para el presente factor corresponderá al resultado del promedio simple de los tres factores detallados anteriormente, en caso la sanción a imponer corresponda a una persona natural (trabajador, servidor o funcionario público) bajo cualquier modalidad contractual.

En base a lo expuesto, la presente variable es el resultado de la suma individual de cada factor establecido en los Cuadros N° 8A, 8B, 9, 10, 11 y 12. El cálculo se realiza de la siguiente manera:

$$\text{Factores de agravantes y atenuantes} = 1 + (f_1 + f_2 + f_3 + f_4 + f_5 + f_6 + f_7)$$

Asimismo, de acuerdo al Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE, los factores agravantes pueden hasta duplicar la multa y para este caso particular se ha considerado que los factores atenuantes podrán disminuir la sanción hasta en 95%.

Al igual que otras normas de competencia de Indecopi, como el Código de Protección y Defensa del Consumidor, la Ley de represión de la competencia desleal y la Ley de represión de conductas anticompetitivas, se ha considerado que para las sanciones dirigidas a servidores públicos la multa no puede superar el treinta por ciento (30%) del total de la remuneración percibida durante el ejercicio del año anterior a la comisión de la infracción o durante el tiempo de contratación asociado a la infracción.

ACRÓNIMOS

PBI	Producto bruto interno.
PIA	Presupuesto institucional de apertura.
RIA	Evaluación de impacto regulatorio.
SUNAT	Superintendencia de Administración Tributaria.



VI.

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN



DESARROLLO **barreiras**
calcula la MULTA



En base a lo anteriormente expuesto, se desarrolló la siguiente Tabla de infracciones y sanciones, la cual contiene los montos máximos de multas y su calificación (leve, grave o muy grave), los cuales para su aplicación, deberán ser calculados en cada caso en función a los factores expuestos.



<http://i2.wp.com/poligrafodigital.com/wp-content/uploads/2014/04/DSC6125.jpg?resize=3520%2C2347>

Cuadro 13
Régimen sancionador

TABLA DE INFRACCIONES Y DE MULTAS TOPE
• **Infracciones y sanciones máximas para personas naturales (Art. 1º, Ley 30056)**

N°	Tipo infractor	Sanción	Calificación
1	Incumplimiento de mandato de inaplicación o eliminación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad.	Multa hasta 20 UIT	Muy Grave
2	Cuando en un procedimiento iniciado de parte se denuncie la aplicación de barreras burocráticas previamente declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad en un procedimiento de oficio, consistentes en:	Multa hasta 20 UIT	Muy Grave
	a. Incumplir disposiciones legales en materia de simplificación administrativa		
	b. Incumplir disposiciones legales que regulen el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la ejecución de obras y realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, públicos o privados.		
	c. Incumplir disposiciones legales que regulen el despliegue de infraestructura en servicios públicos.		
3	d. Otras disposiciones administrativas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad previamente por la Comisión	Multa hasta 10 UIT	Grave
	Aplicación de restricciones tributarias al libre tránsito, contraviniendo lo establecido en el artículo 61º del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo 156-2004-EF.		

• **Infracciones y sanciones máximas para entidades públicas**

N°	Tipo infractor	Sanción	Calificación
1	Exigir requisitos adicionales a los máximos establecidos en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; y en la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, o en aquellas disposiciones legales que las sustituyan o complementen.	Multa hasta 20 UIT	Muy Grave
2	Exigir requisitos no incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad, conforme a la Ley 27444	Multa hasta 20 UIT	Muy Grave
3	Establecer plazos mayores a los señalados en los dispositivos legales que regulan el otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos, así como al despliegue para la ejecución y/o implementación de infraestructura en servicios públicos a que hacen referencia los numerales 2 y 3 del literal c) del artículo 26°BIS.	Multa hasta 10 UIT	Grave
4	Aplicar regímenes de silencio administrativo sin observar lo dispuesto en la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo, o la que la sustituya.	Multa hasta 10 UIT	Grave
5	Exigir derechos de tramitación que superen la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, o en la norma que lo sustituya.	Multa hasta 10 UIT	Grave
6	Negarse a reconocer las expresiones escritas del administrado contenidas en declaraciones con carácter jurado mediante las cuales afirman su situación o estado favorable en relación con los requisitos que solicita la entidad, en reemplazo de certificaciones oficiales sobre las condiciones especiales del propio administrado, tales como antecedentes policiales, certificados de buena conducta, de domicilio, de supervivencia, de orfandad, de viudez, de pérdida de documentos, entre otros.	Multa hasta 10 UIT	Grave

7	Negarse a recibir constancias originales suscritas por profesionales independientes debidamente identificados en reemplazo de certificaciones oficiales acerca de las condiciones especiales del administrado o de sus intereses cuya apreciación requiera especiales actitudes técnicas o profesionales para reconocerlas, tales como certificados de salud o planos arquitectónicos, entre otros. Se tratará de profesionales colegiados sólo cuando la norma que regula los requisitos del procedimiento así lo exija.	Multa hasta 10 UIT	Grave
8	Negarse a recibir copias simples o autenticadas por los fedatarios institucionales, en reemplazo de documentos originales o copias legalizadas notarialmente de tales documentos.	Multa hasta 10 UIT	Grave
9	Negarse a recibir instrumentos privados, boletas notariales o copias simples de las escrituras públicas, en vez de instrumentos públicos de cualquier naturaleza, o testimonios notariales, respectivamente.	Multa hasta 10 UIT	Grave
10	Exigir copias autenticadas por fedatarios institucionales sin que sea razonablemente indispensable.	Multa hasta 10 UIT	Grave
11	Negarse a recibir copias fotostáticas de formatos oficiales o una reproducción particular de ellos elaborada por el administrado respetando integralmente la estructura de los definidos por la autoridad, en sustitución de los formularios oficiales aprobados por la propia entidad para el suministro de datos.	Multa hasta 10 UIT	Grave
12	Negarse a recibir traducciones simples con la indicación y suscripción de quien oficie de traductor debidamente identificado, en lugar de traducciones oficiales.	Multa hasta 10 UIT	Grave
13	Requerir información que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado.	Multa hasta 10 UIT	Grave

14	Exigir recabar sellos de la propia entidad, que deben ser acopiados por la autoridad a cargo del expediente.	Multa hasta 10 UIT	Grave
15	Impedir a los administrados escoger la empresa en la cual sean obtenidas las fotografías, con excepción de los casos de digitalización de imágenes.	Multa hasta 10 UIT	Grave
16	Requerir información que la entidad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el administrado en cualquiera de sus dependencias, o por haber sido fiscalizado por ellas, durante cinco (5) años anteriores inmediatos, siempre que los datos no hubieren sufrido variación ni haya vencido la vigencia del documento entregado.	Multa hasta 10 UIT	Grave
17	Requerir constancia de pago realizado ante la propia entidad.	Multa hasta 2 UIT	Leve
18	Requerir documentos de identidad personal distintos a la Libreta Electoral o Documento Nacional de Identidad; o carnet de extranjería o pasaporte según corresponda, para ciudadanos extranjeros.	Multa hasta 2 UIT	Leve
19	Requerir documentos o copias nuevas, cuando sean presentadas otras, no obstante haber sido producidos para otra finalidad, salvo que sean ilegibles.	Multa hasta 2 UIT	Leve
20	Requerir fotografías, salvo para obtener documentos de identidad, pasaporte o licencias o autorizaciones de índole personal o por razones de seguridad nacional.	Multa hasta 2 UIT	Leve
21	Requerir presentación de más de dos ejemplares de un mismo documento ante la entidad, salvo que sea necesario notificar a otros tantos interesados.	Multa hasta 2 UIT	Leve

Fuente: GSF del Indecopi

➤ **Aplicativo de cálculo de multas automatizado**



La herramienta “Desarmabarreras” es un aplicativo desarrollado en microsoft excel que mejora la eficiencia de los órganos resolutivos debido a que agrupa de manera práctica y ágil, los atributos que deben valorarse para implementar la metodología desarrollada en el presente documento. Asimismo, ésta herramienta fortalece la predictibilidad en la actuación de las trece (13) Oficinas Regionales del Indecopi que se encuentran adscritas a la Comisión de Eliminación de Barreras.

El “Desarmabarreras” pretende contribuir a generar un efecto disuasivo en los funcionarios públicos, los cuales pueden conocer de manera muy precisa cuáles serían las consecuencias de sus acciones, en caso incurran en infracción. Por ello, será bastante probable que sean los propios funcionarios públicos que se conviertan en impulsores de la eliminación de barreras burocráticas.

La herramienta se puede descargar desde el portal web del Indecopi, enlace: www.indecopi.gob.pe/portal/ceb/desarmabarreras.



Mayor información

VII.

CONSIDERACIONES FINALES



Desarmabarreras
calcula la MULTA



1. El régimen de infracciones y sanciones con criterios objetivos y acotados, contribuye a lograr una mayor predictibilidad al poner en conocimiento de los administrados: los tipos infractores, los topes de sanción asociados a éstas y los criterios para su determinación en los órganos resolutivos de eliminación de barreras burocráticas, a nivel nacional.
2. El régimen de infracciones y sanciones utiliza como criterio de gradualidad principal la gravedad del daño ocasionado y la probabilidad de detección, lo cual se encuentra en concordancia con lo indicado por la teoría económica y enmarcada en la metodología para la determinación de multas con la que cuenta el Indecopi, así como en lo establecido en marco legal vigente y en lo que la Comisión ha utilizado como criterio en sus resoluciones.
3. Para calcular la gravedad del daño ocasionado, y que estos sean proporcionales a los hechos infractores, se han tomado en cuenta los siguientes criterios:
 - a) El valor del daño base, el cual se obtiene de los valores máximos aprobados en la Ley N° 30056.

https://sydney.consulado.gov.co/sites/default/files/news/main_image/pasaportes1-fp.jpg





- b)** La calificación de las infracciones: leve, grave y muy grave.
- c)** El alcance de la barrera, a fin de que la sanción se encuentre en proporción a la cantidad de afectados (ciudadanos o empresas).
- 4.** La probabilidad de detección asciende a 0.8 para actos y 1 para disposiciones de carácter general.
- 5.** Finalmente, se plantean factores de agravantes y/o atenuantes que permitirán aumentar o disminuir la sanción, de acuerdo al comportamiento del administrado; y teniendo en cuenta si las sanciones estén dirigidas tanto a una entidad como a un funcionario público.
- 6.** Se recomienda un análisis ex post de la aplicación de la metodología, a fin de evaluar tanto el carácter disuasivo de las sanciones, como la operatividad de la aplicación del presente régimen.

VIII.

**REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS**



- Arguedas, Cinthya; Romero, Guiselle; Ugarte, Mayen. (2010). *Para entender el Estado Peruano*. Universidad Esan. Lima, Perú.
- Ayres, Ian & Braithwaite, John (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York, Oxford University Press.
- Beccaria, Cesare.(1995). *On Crimes and Punishments, and Other Writings*. Richard Bellamy, ed. Translated by Richard Davies et al. NY: Cambridge U. Press, (publicación original 1767)
- Becker, Gary. (1968). *Crime and punishment: an economic approach*. *Journal of Political Economy*. University of Chicago Press.
- Bentham, Jeremy. (1973). *An introduction to the Principles of Morals and Legislation*. In *The Utilitarians*. Rept. Garden City, NY: Anchor Books, (publicación original 1789)
- Cohen, M. (1987). *Optimal Enforcement Strategy to Prevent Oil Spills: An Application of a Principal – Agent Model with Moral Hazard*. *Journal of Law and Economics*. 30: 23-51
- De Villiers M, De Villiers P, Athol K. (2005). *The Delphi technique in health sciences education research*. *Med Teach*. 27(7):639-643
- Dávila, Santiago; De la Cruz, Juan; Salgado, Viviana; Serna, Lady. (2012). *Observatorio de Mercados Año 6, N° 13, Diciembre 2012. Medición del Impacto de las Barreras Burocráticas en el Mercado*. Indecopi.
- Dávila, Santiago; Caldas, Melina. (2012). *Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi*. Documento de Trabajo N° 01-2012/ GEE. Gerencia de Estudios Económicos. Indecopi.
- Instituto de Estadística e Informática. Perú: *Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015*. Boletín Especial N° 18, INEI, 2009.
- Landeta J. (2002). *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro*. Barcelona. Ariel. 31-35;93-94.
- Ministerio de la Producción. (2010). *Directorio de empresas industriales*. Muestra de empresas de la encuesta mensual y anual – PRODUCE – OGIE 2010. Contribuyentes con negocio en condición activa.

- Polinsky, M & Shavell, S. (2000). *The Economic Theory of Public Enforcement of Law*. Journal of Economic Literature. Vol. XXXVIII, 45-76.
- Posner, R.A. (1977). *Economic Analysis of Law, 2nd edition*, Little, Brown and Company, Boston, USA.
- Powell C. (2002). *The Delphi technique: myths and realities*. Metodological issues in nursing research. 41(4) : 376-382.
- Programa COMPAL. (2011). Proyecto para el Perú, *Estudio de Medición del Impacto de las Barreras Burocráticas en el Mercado – Informe Final*. Lima, Perú.
- Roemer, Andrés. (compilador) (2000). *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Roemer, Andrés. (2000). *Introducción al análisis económico del derecho*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Olabuénaga, J. e Ispizua, M. A. (1989). *La técnica Delphi*. En Ruiz Olabuénaga, J. e Ispizua, M. A. *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Bilbao, (pp. 171-179).
- Ruiz Olabuenaga, J.I. e Ispizua, M.A. (1989). *La entrevista enfocada*. En *La descodificación de la vida cotidiana*. Bilbao: Universidad de Deusto. (pp. 153-158).

LISTA DE CUADROS Y DIAGRAMAS



Cuadro 1

Cantidad de Gobiernos Locales por Departamento

Cuadro 2

Presupuesto 2013 según fuente de financiamiento

Cuadro 3

Impactos por rama de actividad producto de la actuación de la Comisión (Ahorro de carácter unitario)

Cuadro 4

Impactos por rama de actividad producto de la actuación de la Comisión (efecto de carácter agregado)

Cuadro 5 - A

Resultados de la encuesta: Ponderador de Gravedad
Tipos correspondientes a funcionarios públicos

Cuadro 5 - B

Resultados de la encuesta: Ponderador de Gravedad
Tipos correspondientes a entidades públicas

Cuadro 6

Costo de las Barreras Burocráticas declaradas fundadas, consentidas o confirmadas, 2012

Cuadro 7

Resultados: Clasificación en función al número de habitantes

Cuadro 8 - A

Resultado: Índice del Alcance de la Barrera – Ciudadanos

Cuadro 8 - B

Resultado: Índice del Alcance de la Barrera – Empresas

Cuadro 8 - C

Factores agravantes y/o atenuantes en el caso de entidades

Cuadro 9

Factores agravantes y/o atenuantes en el caso de entidades

Cuadro 10

Factor por actuación del funcionario

Cuadro 11

Factor por responsabilidad funcional

Cuadro 12

Factor por solvencia del funcionario

Cuadro 13

Régimen sancionador

Diagrama 1

Pirámide de estrategias de enforcement

Diagrama 2

Encuestados del Indecopi por área donde laboran

Diagrama 3

Resultados del sondeo realizado en el Indecopi

